



A.D. MDLXII

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI
DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE

Governance economica europea e decisione di bilancio

Tutor

Chiar.mo Prof. Omar Chessa

Dottorando

Celestino Carlo Locci

INDICE

Introduzione	5
--------------	---

CAPITOLO I IL PARADIGMA DELLA DECISIONE DI BILANCIO

SEZIONE I LE DOTTRINE ECONOMICHE

1. L'avvento della finanza funzionale e il pensiero keynesiano	8
2. La <i>Public Choice</i> e la <i>Constitutional Political Economy</i>	12
3. I modelli costituzionali della decisione di bilancio	17

SEZIONE II LA DISCIPLINA ITALIANA PRECEDENTE ALLA RIFORMA

4. L'articolo 81 della Costituzione	21
4.1. Il dibattito in Assemblea Costituente	21
4.2. La Costituzione del 1948 prevede il pareggio di bilancio?	24
5. L'articolo 81 della Costituzione nella giurisprudenza costituzionale	28
6. Decisione di bilancio e forma di governo parlamentare	38
7. La decisione di bilancio nelle fonti sub – costituzionali	41
7.1. Dalla legge Curti alla legge n. 468 del 1978	41
7.2. La legge n. 362 del 1988	46
7.3. Le riforme degli anni '90	51
8. Considerazioni di sintesi	54
8.1. Decisione di bilancio e vincoli quantitativi	54
8.2 Costituzione italiana e dottrine economiche	55
8.3. Chi è il principale attore della decisione di bilancio?	56
8.4. La decisione di bilancio tra modello normativo e prassi	57

CAPITOLO II LA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA

SEZIONE I
IL QUADRO NORMATIVO

1. La disciplina della finanza pubblica europea: i profili generali	58
1.1. La disciplina dei Trattati e la sua evoluzione	58
1.2. Il patto di stabilità e crescita	63
2. La crisi e la riforma della disciplina europea in materia di finanza pubblica	69
3. Il Semestre europeo	72
4. Il patto <i>Euro Plus</i>	76
5. La riforma del Patto di stabilità e crescita	79
5.1. Il <i>Six Pack</i>	79
5.1.1. Il rafforzamento della disciplina del Patto di stabilità	79
5.1.2. I meccanismi di sorveglianza macroeconomica (cenni)	82
5.1.3. I requisiti minimi per i quadri di bilancio (cenni)	82
5.2. Il <i>Two Pack</i>	83
6. I meccanismi di assistenza finanziaria	87
6.1. Il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) e il Fondo europeo di stabilità finanziaria	87
6.2. Il Meccanismo europeo di stabilità (MES)	90
7. Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla <i>governance</i> dell'Unione monetaria ed economica europea	95
7.1. Profili generali	95
7.2. Le regole di bilancio (il <i>Fiscal Compact</i>)	97
7.3. Il coordinamento delle politiche economiche e di convergenza (cenni)	101
7.4. La <i>governance</i> della zona euro	101
7.5. Profili problematici e considerazioni critiche	102

SEZIONE II
LA GIURISPRUDENZA DELLE CORTI

8. La giurisprudenza del <i>Bundeferfassungsgericht</i>	106
8.1. L'orientamento del <i>BVerfG</i> in materia di integrazione europea e il <i>Lissabon Urteil</i>	106
8.2. Le più recenti pronunce sugli atti che regolano la <i>governance</i> economica europea	109
9. La Corte di Giustizia e il caso <i>Pringle</i>	113
11. Il giudizio del <i>Conseil Constitutionnel</i> sul TSCG	116
12. La giurisprudenza estone	119

SEZIONE III
CONSIDERAZIONI DI SINTESI

12. Alcune prime conclusioni	121
13. <i>Governance</i> economica europea: alcune prospettive	124

CAPITOLO III
LA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2012 E L'ATTUALE
DISCIPLINA DI BILANCIO

SEZIONE I
LA LEGGE COSTITUZIONALE N. 1 DEL 2012

1. La legge costituzionale n. 1 del 2012	126
1.2. La genesi della Riforma	126
1.2. La struttura della legge costituzionale n. 1 del 2012	130
2. La revisione dell'art. 81 della Costituzione	131
2.1. La nuova regola: pareggio o equilibrio? Problemi definitivi	131
2.2. Il divieto di indebitamento	138
2.3. Il carattere sostanziale della legge di bilancio	142

SEZIONE II
L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA. LA LEGGE N. 243 DEL 2012.

3. La legge n. 243 del 2012: profili generali	145
4. La definizione della regola dell'equilibrio di bilancio e il rinvio all'ordinamento comunitario	148
5. Il meccanismo correttivo automatico	156
6. L'Ufficio parlamentare di bilancio	159

SEZIONE III
LA DISCIPLINA DELLE FONTI SUB – COSTITUZIONALI

7. La legge di contabilità (l.n. 196 del 2009)	165
7.1. I profili generali	165
7.2. La decisione di bilancio «euronazionale»	168

7.3. La legge 163 del 2016	171
7.3.1. La nuova struttura del bilancio	172
7.3.2. La nuova disciplina sull'obbligo di copertura	173
8. I regolamenti parlamentari	176
8.1. La disciplina vigente	176
8.2. La riforma dei regolamenti parlamentari: <i>much ado for nothing</i>	179
9. La recente prassi: la differenza tra <i>type</i> e <i>token</i>	181
10. La decisione di bilancio nelle fonti sub-costituzionali. Una sintesi	184
 Conclusioni	 187
1. I vincoli della decisione di bilancio	187
2. Rigore e duttilità. Regola ed eccezione	189
3. Chi è il <i>dominus</i> della decisione di bilancio?	191
4. Quali prospettive?	194
 Bibliografia	 195

INTRODUZIONE

Lo studio della “Costituzione fiscale” è tema molto frequentato della scienza pubblicistica a causa delle rilevanti conseguenze che possono derivare dall’impostazione teorica adottata in materia. Ragionare su questo tema, infatti, significa, ad esempio, stabilire entro quali limiti lo Stato potrà esercitare la potestà impositiva nei confronti dei cittadini e quindi, per converso, in quale misura possa essere compressa la sfera di ricchezza individuale per promuovere la realizzazione dell’interesse collettivo (verso cui dovrebbe tendere, per definizione, l’attività dei decisori pubblici). Non solo. Compiere una riflessione sul governo della finanza pubblica conduce necessariamente ad interrogarsi sulle relazioni che, in questo ambito, si vengono a instaurare tra gli organi che intervengono nel processo decisionale e quindi a cercare di individuare dove si collochi il punto di equilibrio. Svolgere un’indagine sulla decisione di bilancio, insomma, implica prima di tutto muoversi nelle acque insidiose della forma di stato e della forma di governo.

Negli ultimi decenni fenomeni come il sovranazionalismo e la globalizzazione hanno messo in crisi le categorie fondamentali, si pensi alla sovranità, su cui il diritto costituzionale faceva poggiare la struttura statale. Inoltre, a partire dalla sottoscrizione del Trattato di Maastricht, si è affermato a livello eurounitario un sistema di coordinamento delle politiche fiscali finalizzato a garantire l’omogeneità delle condizioni finanziarie degli Stati membri, mentre la titolarità della politica monetaria è stata affidata a un organismo indipendente (la Banca Centrale Europea). In questo modo delle leve a disposizione degli organi di indirizzo nazionale per gestire la politica economica una viene depotenziata e una definitivamente sottratta.

Da ultimo, la crisi del 2008 mettendo in luce la fragilità della *governance* economica europea, dimostratasi del tutto inadeguata a far fronte a situazioni di emergenza, ha fatto avvertire l’esigenza di dare avvio a un percorso di riforma in grado di assicurare la stabilità finanziaria di tutti i paesi dell’Unione, così che il dissesto di uno non possa produrre effetti nefasti nei confronti degli altri. Sono stati

così adottati una lunga serie di provvedimenti (*Six Pack*, *Two Pack*, *Patto Euro Plus*, *Fiscal Compact*, MESF, FESF e MES) che hanno determinato un notevole incremento del potere di influenza delle istituzioni europee nelle decisioni politiche statali, a fronte (ovviamente) della compressione delle prerogative di cui sono titolari i *policy maker* nazionali.

È in questo contesto che con la legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012 è stata interamente riscritta la disposizione costituzionale riguardante il bilancio dello Stato. L'intervento normativo in particolare, come noto, ha cristallizzato il vincolo dell'equilibrio di bilancio e ha previsto dei limiti alla possibilità di ricorrere all'indebitamento. Sulla portata del nuovo testo la dottrina è profondamente divisa. Se alcuni autori ne esaltano le potenzialità vedendo in esso un mezzo adeguato a porre un freno alla lievitazione del debito pubblico senza dover rinunciare alle politiche di crescita, altri sostengono invece che la nuova disciplina costituzionale, in forte discontinuità con la Carta del '48, abbia suggellato l'adesione dell'Italia al costituzionalismo fiscale.

Scopo di questo lavoro è di offrire un contributo al dibattito sugli effetti che la riforma del 2012 ha prodotto nell'ordinamento italiano e, in modo particolare, il tentativo di dare risposta a due domande: chi è oggi il *dominus* della decisione di bilancio? entro che limiti questi può esercitare le proprie prerogative?

Per cercare di dare una risposta ai quesiti sollevati lo studio è stato articolato in tre parti. Nella prima saranno definiti i parametri per valutare il *set* di regole in vigore. A tale scopo sono state richiamate le dottrine economiche che hanno maggiormente influenzato il dibattito giuridico, per comprendere in che misura esse abbiano ispirato le scelte del legislatore, e il quadro normativo precedente al 2012 al fine di compararlo con quello attuale per constatare se tra loro vi sia continuità o meno.

La seconda, invece, è dedicata alla disamina della *governance* economica europea, così da definire la cornice all'interno della quale si inserisce la legislazione nazionale che spesso, come si avrà modo di notare, rinvia al diritto unionale; inoltre, in questa sezione, verranno prese in esame le pronunce delle Corti che hanno messo

in luce le maggiori criticità della normativa eurounitaria, soprattutto con riferimento al rapporto con l'ordinamento interno.

Infine l'attenzione sarà rivolta alla disamina del testo costituzionale italiano e della sua legislazione attuativa; scopo principale della terza parte è quindi tentare di isolare gli elementi necessari per poter dare una risposta agli interrogativi posti in premessa.

CAPITOLO I

IL PARADIGMA DELLA DECISIONE DI BILANCIO

SEZIONE I

LE DOTTRINE ECONOMICHE

1. L'avvento della finanza funzionale e il pensiero keynesiano.

L'esistenza di un legame genetico tra dottrine finanziarie, dottrine politiche e diritto non è di certo discutibile, ma ancor meno lo è il fatto che il compito del giurista si debba limitare allo studio di quest'ultimo. Tuttavia, facendo un'eccezione a questa regola, nelle prossime pagine si cercherà di passare in rassegna, seppur per sommi capi, il pensiero che ha maggiormente ispirato gli interventi normativi (tanto nel passato, quanto nel presente) che hanno segnato la tormentata storia della decisione di bilancio.

Il tema intorno al quale si è maggiormente dibattuto in questo ambito, e che ancora oggi continua ad accendere gli animi, è stato la definizione del ruolo dello Stato nell'economia e della possibilità dei governi di poter ricorrere all'indebitamento per soddisfare gli interessi della collettività. Il primo ad affrontare in maniera organica il problema, segnando indelebilmente le successive trattazioni, è Adam Smith. L'autore, infatti, nel fortunato saggio "*La ricchezza delle nazioni*" sostiene che il mercato (come guidato da una «mano invisibile») sia in grado da solo di determinare la ricchezza dell'intera società, qualsiasi intervento (da parte dello Stato) che cerchi di "imbrigliare" o condizionarne l'andamento è pertanto giudicato negativamente¹, si comprende alla luce di ciò il motivo del giudizio

¹ Sono limitati e ben individuati i cambi di intervento che Smith ammette nel regime dell'economica di scambio e sono: la difesa contro le aggressioni esterne, l'amministrazione della giustizia e l'esecuzione di alcune opere pubbliche (è possibile ravvisare in questa impostazione l'idea di Stato come «guardiano notturno» tipica del pensiero liberale). A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776, trad. it., A. Bagiotti, T. Bagiotti (a cura di), *La ricchezza*

negativo che il filosofo scozzese esprime nei confronti dell'indebitamento. Si afferma in tal modo il modello della finanza neutrale che presuppone un'azione minima dei poteri pubblici nell'economia e vede il pareggio di bilancio come un dogma.

Questa impostazione, dopo aver segnato la politica fiscale dello stato liberale, entra però in crisi nel XX secolo. L'ampliamento del corpo elettorale, con il conseguente stravolgimento della fisionomia delle Assemblee elettive, fa mutare gli indirizzi fondamentali delle politiche pubbliche, ora rivolte al soddisfacimento degli interessi di una platea di individui più eterogenea rispetto al passato. Inoltre la crisi del 1929 dimostra che un mercato scarsamente regolamentato non è necessariamente più efficiente. Appare così chiaro che la finanza neutrale non è in realtà in grado di garantire, come prometteva, «l'equa distribuzione» delle risorse e «la piena occupazione». L'atteggiamento astensionistico dei governi in ambito economico cede così il passo a politiche che, intervenendo nell'economia, sostengono l'espansione della spesa pubblica e considerano il *deficit* come un fenomeno fisiologico². Il paradigma della finanza neutrale viene quindi sostituito da quello della finanza funzionale, intendendo con quest'ultima espressione «la condotta finanziaria dello Stato che si avvale della imposizione non tanto per acquisire i fondi necessari per la produzione dei servizi pubblici quanto per controllare la domanda privata di beni e servizi: per ridurre, più o meno, il potere di acquisto in mano privata allo scopo della stabilità economica»; essa, in altre parole, si propone di agire come «correttivo del livello del reddito»³.

delle nazioni, Novara, 2010, *passim*. Tratto essenziale del pensiero smithiano (collocabile nell'alveo dell'utilitarismo) è l'idea che il perseguimento dell'interesse individuale sia il principio razionale delle attività economiche e che tale fine avrebbe sempre prevalso su ogni tentativo di regolamentazione, K. PRIBRAM, *A History of Economic Reasoning, The Development of Economics into an Independent Discipline, Thirteenth through Eighteenth Centuries*, Baltimore and London, 1983, trad. it., N. Negro (a cura di), *Storia del pensiero economico. Nascita di una disciplina 1200-1800*, Torino, 1988, I, p. 275 - 276.

² La massima espressione di questa nuova impostazione economica è rappresentata dal *New Deal* roosveltiano.

³ A. AMATO, *La finanza funzionale*, Milano, 1958, p. 1 ss.

Considerato che «come la «finanza neurale» può dirsi figlia dell'economia tradizionale, così la «finanza funzionale» può considerarsi creatura legittima dell'economia keynesiana»⁴ è a quest'ultima che bisogna rivolgere l'attenzione.

La costruzione keynesiana, come risaputo, prende le mosse dalla critica dell'«economia classica»: l'economista di Cambridge nega infatti l'assunto, sino a quel momento mai contestato con vigore, secondo il quale il mercato, da solo, sarebbe in grado di garantire la piena occupazione⁵; Keynes infatti, in opposizione alle tesi del *mainstream*⁶, sostiene che per il raggiungimento di questo obiettivo sia necessario aumentare la domanda (intesa come spesa totale effettuata in un sistema economico) attraverso l'espansione della spesa pubblica (che costituisce essa stessa domanda) per investimenti e quindi con l'intervento dello Stato⁷.

⁴ *Ibidem*.

⁵ La convinzione di Keynes matura, ancor prima che sul piano scientifico, in ragione degli effetti, soprattutto in termini di disoccupazione, che la stagnazione economica degli anni 20' produce in Gran Bretagna.

⁶ La critica principale che Keynes rivolge alle tesi dell'economia classica è indirizzata alla legge di Say, ossia quella che avrebbe dovuto garantire l'equilibrio di piena occupazione. Per la legge di Say il valore della domanda globale del sistema non può mai essere inferiore all'offerta globale perché le risorse con le quali la collettività deve far fronte all'acquisto di beni sono le stesse che la collettività ha avuto esercitando la produzione (sulla legge di Say si veda H. LANDRETH, D. C. COLANDER, *History of Economic Thought*, Boston, 1996, trad. it. M. Longhi (a cura di), *Storia del pensiero economico*, Bologna, 1996, p. 223 – 224). Secondo Keynes questa tesi lasciando indeterminato il valore di equilibrio del sistema, ossia il valore di piena occupazione, non potrebbe essere accolta «dato che la domanda globale ha, sulla base di questo principio, una infinita capacità di adattarsi all'offerta», D. DA EMPOLI, *L'uso della politica di bilancio a fini anticongiunturali*, in D. Da Empoli, P. De Ioanna, G. Vegas (a cura di), *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra governo e parlamento*, Milano, 1995, p. 132 – 133; J. M. KEYNES, *The General Theory of Employment Interest and Money*, Cambridge, 1936, trad. it *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Torino, 2010, p. 146 ss.

⁷ In altre parole se per la legge di Say (nota appunto anche come legge degli sbocchi) l'offerta è sempre in grado di creare la propria domanda, secondo Keynes, al contrario, è necessario intervenire sulla domanda per condizionare l'intero andamento del sistema economico abbattendo così il tasso di disoccupazione. Inoltre secondo lo schema teorico keynesiano gli effetti di espansione del reddito derivanti dall'aumento della spesa pubblica, in virtù del c.d. moltiplicatore, risultano essere superiori al valore dell'aumento della spesa pubblica. Questo perché l'aumento del reddito, conseguente all'aumento della spesa pubblica, farebbe implementare altresì i consumi (legati da una relazione direttamente proporzionale con il reddito) rafforzando in tal modo ulteriormente la domanda (J. M. KEYNES, *ult. op. cit.*, p. 245 ss); è il funzionamento del moltiplicatore a rendere le politiche keynesiane sostenibili M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in *amministrazioneincammino.it*, 2012, p. 11. È inoltre opportuno sottolineare che l'intervento statale teorizzato da Keynes risponde a un obiettivo differente rispetto

Si verifica così una rivoluzione copernicana per la finanza pubblica: il bilancio diviene infatti uno strumento a disposizione della politica economica per fini anticongiunturali⁸ e il *deficit*, non più considerato come un fenomeno patologico, diviene una delle conseguenze (accettabili) che può derivare dall'attuazione di un indirizzo di questo tipo⁹. Sostenere però che il pensiero keynesiano sia indifferente rispetto all'esigenza di tutelare la stabilità dei conti pubblici sarebbe errato, ciò che muta infatti è solo la prospettiva non il risultato finale. Se nell'ottica della finanza neutrale in ciascun esercizio di bilancio deve essere registrato il pareggio, in quella della finanza funzionale è sufficiente che l'equilibrio di bilancio venga conseguito facendo riferimento al ciclo economico¹⁰, si utilizza quindi una prospettiva più ampia.

La pubblicazione della *General Theory* può essere considerato indubbiamente lo spartiacque del passaggio dalla finanza neutrale a quella funzionale. A partire da questo momento gli Esecutivi maturano la consapevolezza di poter influenzare l'andamento del mercato; con ciò, tuttavia, rimane impregiudicata la possibilità di orientare le decisioni in materia di politica fiscale verso la direzione ritenuta più opportuna, le Carte costituzionali europee del secondo dopoguerra si astengono infatti dal dettare una disciplina in tema di

a quello predicato dalle teorie socialiste. L'autore dimostra infatti, in più sedi, di rifiutare questa dottrina, U. MEOLI, *Lineamenti di storia delle idee economiche*, Torino, 1978, p. 484. Al contrario il fine ultimo dell'economista inglese è salvare il regime dell'impresa, H. DENIS, *Histoire de la pensée économique*, Paris, 1965, trad. it. *Storia del pensiero economico*, Milano, 1973, p. 397; inoltre «Keynes credeva che fosse dovere del governo fare il possibile per facilitare l'esistenza dei cittadini, in particolare dei disoccupati», N. WAPSHOTT, *Keynes Hayek: The Clash That Defined Modern Economics*, s.l., 2011, trad. it., G. Carlotti (a cura di), *Keynes o Hayek. Lo scontro che ha definito l'economia moderna*, Milano, 2015, ebook.

⁸ D. DA EMPOLI, *ult. op. cit.*, p. 132.

⁹ Su *deficit* e politiche keynesiane si vedano le considerazioni (critiche) di F. REVIGLIO, *La spesa pubblica. Conoscerla per riformarla*, Venezia, 2007, p. 119 ss.

¹⁰ Come osservato da J. M. BUCHANAN, R. E. WAGNER, *Democracy and Keynesian Constitutions: Political Biases and Economic Consequences*, in *The consequence of Mr. Keynes*, London, 1978, trad. it E. Bona, *La democrazia e le costituzioni keynesiane: tendenze politiche e conseguenze economiche*, in *La scuola di public choice. Costi della politica e controllo democratico*, Roma, 1979, p. 224 – 225. Sul punto si veda anche M. NARDINI, *ult. op. cit.*, p. 11.

bilancio che esprima un'opzione (o anche solo un *favor*) verso una dottrina economica¹¹.

L'efficacia delle tesi keynesiane è uno dei temi, ancora oggi, maggiormente discussi dalla letteratura¹². Pur non potendo prendere parte alla *querelle* dal punto di vista della scienza economica, non può essere taciuto che nella prospettiva del diritto costituzionale le politiche keynesiane un certo rilievo lo abbiano avuto: è infatti innegabile che esse siano state il principale veicolo a disposizione dei governi per la realizzazione del *Welfare State*. A partire dalla seconda metà del secolo scorso infatti, alla conclusione della vicenda bellica, per rilanciare le economie nazionali la maggior parte dei governi occidentali ha dato avvio a una rilevante politica di investimenti facendo divenire la piena occupazione¹³ un obiettivo centrale dell'attività di governo¹⁴.

2. La *Public Choice* e la *Constitutional Political Economy*.

Mentre le teorie keynesiane, durante gli anni 60', ispirano l'indirizzo economico della maggior parte degli stati del mondo occidentale, in Virginia nasce

¹¹ Ciò verrà messo in luce nelle prossime pagine con riferimento al caso italiano. Il modello costituzionale italiano ha consentito, in diverse epoche storiche, l'attuazione di politiche fiscali improntate tanto al rigore, quanto di tipo espansivo.

¹² Sugli effetti positivi derivanti dall'applicazione del modello keynesiano si veda *ex multis* A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *costituzionalismo.it*, 3/2011, p. 10 – 11; Sostiene invece l'inadeguatezza delle politiche keynesiane a superare la stagnazione attuale dell'economia F. REVIGLIO, *Goodbye Keynes? Le riforme per tornare a crescere*, Milano, 2010, *passim*; (sull'opera di Reviglio si vedano anche le considerazioni critiche di M. MISSAGLIA, *Addio a Keynes*, in *Riv. dir. fin.*, 4/2010, p. 444 ss.).

¹³ Del resto il principio della piena occupazione ha trovato riconoscimento nei testi normativi più significativi dello scorso secolo. L'art. 23, primo paragrafo, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo afferma che «ogni individuo ha diritto al lavoro [...] ed alla protezione contro la disoccupazione»; la Costituzione italiana all'art. 4, primo comma, recita invece «la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto». Sul valore di questa disposizione nell'ordinamento italiano si veda O. CHESSA, *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'unione monetaria e principi costituzionali supremi*, in *Forum Quad. cost.*, 4/2016, *web*; più in generale sul principio lavorista nella Costituzione, ID., *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, p. 25ss.

¹⁴ Sul punto di veda N. WAPSHOTT, *ult. op. cit.*, *ebook*.

una nuova corrente di pensiero: la *Public Choice*. Essa, come viene detto dai suoi ideatori, «non è una metodologia nel senso comune del termine, non è un insieme di strumenti; non è una particolare applicazione di strumenti standard con metodi standard [...]. La *Public Choice* è una *prospettiva* sulla politica che deriva dall'applicazione-estensione degli strumenti e dei metodi dell'economista al processo decisionale collettivo e non di mercato»¹⁵. Presupposto della dottrina ora in disamina è che lo studio di temi come la spesa pubblica e le imposte non possa essere affrontato prescindendo dai processi decisionali dai quali scaturiscono le deliberazioni concernenti questi aspetti del bilancio. L'intuizione della *Public Choice*, insomma, è che la teoria della finanza pubblica non possa essere completamente disgiunta da una teoria politica¹⁶. Il punto di rottura con l'impostazione del passato è chiaro: l'analisi economica, abbandonando i confini entro i quali è stata da sempre confinata, diviene così la chiave di volta per la comprensione, e quindi per la regolamentazione, delle dinamiche politiche e istituzionali.

La *Public Choice* affonda le proprie radici nel contrattualismo e nell'individualismo, dal punto di vista filosofico, mentre la visione economico-finanziaria viene ereditata dalle tesi del marginalismo¹⁷. Ne deriva la convinzione che gli individui agiscano nella società (*rectius* nel mercato) col solo fine di soddisfare il proprio benessere individuale e che lo Stato, nato da un accordo tra

¹⁵ Così J. M. BUCHANAN, *The Choice Perspective*, in *Journal of Public Finance and Public Choice*, 1983, trad. it., E. Galli (a cura di), *La prospettiva della Public Choice*, in J. M. Buchanan, *Stato, mercato e libertà*, Bologna, 2006, p. 195.

¹⁶ J. M. BUCHANAN, *From Private Preferences to Public Philosophy: The Development of Public Choice*, in *The Economic of Politics*, London, 1987, trad. it. G. Bona, *Dalle preferenze private alla filosofia pubblica: lo sviluppo della public choice*, in S. Carrubba, D. da Empoli, *La scuola di public choice: costi della politica e controllo democratico*, Roma, 1979, p. 35. L'impostazione della *public choice* in virtù della quale gli economisti dovrebbero occuparsi di economia costituzionale è in realtà ereditata dal pensiero dello svedese Wicksell (come riconosciuto apertamente dallo stesso Buchanan), J. M. BUCHANAN, *Costituzione e politica economica*, in *Economia delle Scelte Pubbliche*, 1/1987, p. 3 ss.

¹⁷ G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del dritto pubblico*, Bologna, 2009, p. 32.

persone, debba favorire il raggiungimento di questo scopo¹⁸. Nel pensiero della scuola americana, quindi, nessuno spazio è concesso all'idea, tipica del costituzionalismo giacobino, che esista un interesse generale da perseguire con l'esercizio delle potestà di governo¹⁹. Se poi dal piano generale si passa a quello economico, ciò significa chiaramente negare l'esistenza di quell'utilità sociale, propugnata dai fautori dell'economia del benessere, al cui conseguimento dovrebbe tendere la politica di bilancio. Fine ultimo delle decisioni in materia fiscale, insomma, dovrebbe essere la massimizzazione dell'interesse individuale²⁰.

Ricorrendo agli schemi concettuali della microeconomia, la *Public Choice* ritiene che il processo decisionale in ambito pubblico sia assimilabile a uno scambio complesso (detto catallassi)²¹: gli attori del sistema agiscono pertanto al suo interno secondo gli schemi logici di scambio tipici del mercato, ragion per cui si rende

¹⁸ Il funzionamento del sistema politico deve quindi essere misurato facendo riferimento al soddisfacimento delle aspirazioni degli individui, piuttosto che con riguardo al grado di avvicinamento a un certo ideale J. M. BUCHANAN, *ult. op. cit.*, p. 8 - 9.

¹⁹ La scuola della *Public Choice* considera indefinibile l'interesse pubblico e ritiene pertanto insensato porre il suo perseguimento alla base dell'azione politica. Con tono sarcastico viene detto che la ricerca dell'interesse pubblico sia paragonabile a quella del Santo Graal, J. M. BUCHANAN, G. TULLOCK, *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, 1965, trad. it. D. Giannetti (a cura di), *Il calcolo del consenso*, Bologna, 1998, p. 56.

²⁰ È in tale aspetto che emerge chiaramente l'ispirazione marginalista delle tesi della *public choice*. Il marginalismo infatti, occorre ricordare, è stato considerato come "rivoluzionario" nel pensiero economico proprio per aver focalizzato l'attenzione sulla prospettiva individuale, sul punto si veda U. MEOLI, *Lineamenti di storia delle idee economiche*, cit., p. 303 ss. Sulla prospettiva individualista si veda J. M. BUCHANAN, *The pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach*, in *Journal of Political Economy*, 1949, in J. M. Buchanan, *Stato, mercato e libertà*, cit., p. 40 ss. L'autore, partendo dal presupposto che l'unità strutturale di base sia l'individuo e non lo Stato, ritiene che quest'ultimo tragga la sua origine dalla volontà degli individui di soddisfare collettivamente una parte delle loro esigenze, ed è pertanto in ciò che deve essere individuata la sua funzione genetica. In questa ottica il processo fiscale altro non è che uno scambio tra individui (considerati collettivamente) e Stato: i primi cedono una parte delle loro risorse economiche (con le imposte) a fronte di un aumento di reddito reale (costituito dai benefici ricevuti grazie ai servizi pubblici). Il governo, viene detto, è «niente di più di un insieme di processi, un meccanismo, che consente a tale azione collettiva di avere un ruolo», J. M. BUCHANAN, G. TULLOCK, *ult. op. cit.*, p. 58.

²¹ Scrive Buchanan «La differenza tra mercato e politica non risiede nei tipi di valori/interessi perseguiti dalle persone, ma nelle condizioni in cui esse perseguono i loro diversi interessi. La politica è una struttura di «scambio complesso» tra individui, nell'ambito della quale le persone cercano di ottenere a livello collettivo il soddisfacimento delle esigenze che non è possibile soddisfare in modo efficiente attraverso «scambi semplici» sul mercato», J. M. BUCHANAN, *Costituzione e politica economica*, cit., p. 8.

opportuno predisporre una disciplina costituzionale partendo dal presupposto che «un gioco è descritto dalle sue regole e un gioco migliore si fa solo cambiando le regole»²², rinunciando in tal modo a voler selezionare «agenti moralmente superiori» in grado di realizzare l'interesse pubblico. Ma vi è di più. Alla base della costruzione buchiana vi è l'idea che l'uomo, in quanto *homo oeconomicus*, agisca mosso esclusivamente dall'interesse personale anche nell'esercizio delle funzioni pubbliche, la Costituzione avrà quindi altresì la funzione di limitare questa propensione evitando la degenerazione dei processi decisionali²³. La Legge fondamentale appare quindi prima di tutto come un vincolo.

Date le premesse teoriche appena illustrate non stupisce che gli economisti della Virginia esprimano un giudizio negativo sulle tesi keynesiane. Keynes infatti, muovendo da una visione elitaria della politica, è convinto che la definizione della decisione di bilancio venga affidata, in via esclusiva, a una ristretta cerchia di saggi (sono questi i c.d. presupposti di Harvey Road) disposti, in nome della tutela dell'interesse generale, a svolgere il proprio mandato anche in contrasto con le indicazioni espresse dal corpo elettorale. In tal modo, si osserva, viene posto alla base della costruzione keynesiana un presupposto errato che, rendendola fallace, fa sì che essa produca necessariamente un effetto nefasto. Secondo Buchanan è infatti irrealistico pensare che chi ricopre una carica politica non “pieghi” il *deficit spending* all'obiettivo di aumentare il proprio consenso anziché preoccuparsi di cosa sia meglio per la collettività²⁴. La teoria keynesiana, che pure astrattamente non danneggerebbe il pareggio, finisce così per essere considerata come il peggior pericolo per la stabilità della finanza pubblica.

I sostenitori della *Public Choice* vedono nell'economista di Cambridge come il responsabile di una “rivoluzione morale” che, interrompendo una lunga

²² J. M. BUCHANAN, *The Public Choice Perspective*, in *Journal of Public Finance and Public Choice*, cit., p. 200.

²³ *Ibidem*, p. 202 ss.

²⁴ J. M. BUCHANAN, E. WAGNER, *Democracy and Keynesian Constitutions: Political Biases and Economic Consequences*, cit., p. 226 – 227; J. M. BUCHANAN, E. WAGNER, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York, 1977, trad. it. D. da Empoli, *La democrazia in deficit. L'eredità politica di Lord Keynes*, Roma, 1997, p. 96 ss.

tradizione, ha sottratto all'indebitamento pubblico la carica di disvalore che lo aveva in precedenza connotato. Grazie alla *General Theory* ha quindi tratto origine un modello in cui i rappresentanti, assecondando le pulsioni dei rappresentati, incrementano la spesa pubblica senza che a ciò consegua un aumento della pressione fiscale, scaricando in tal modo le conseguenze di queste scelte sulle generazioni future. Quanto "perso" sul terreno della morale tuttavia, viene osservato, dovrebbe essere recuperato su quello dello *ius positum* attraverso la previsione del vincolo del pareggio di bilancio. La finanza pubblica, secondo la visione prospettata, dovrebbe quindi essere ancorata a una regola rigida associata alla previsione, nel caso in cui si verifichi uno scostamento da essa, di un meccanismo automatico di riduzione della spesa o aumento delle entrate che garantistica, come risultato finale, il conseguimento del pareggio²⁵. Deroghe a tale impostazione sarebbero invece consentite solo al ricorrere di circostanze eccezionali e per periodi di tempo circoscritti²⁶. In tal modo gli «istinti tribali» dell'*homo oeconomicus*, prima limitati dalla Costituzione fiscale europea abrogata dal pensiero keynesiano, verrebbero definitivamente messi a freno²⁷.

Dalla riflessione della *Public Choice* prende quindi le mosse una nuova scuola, quella della *Constitutional Political Economy*, avente lo scopo, al pari della prima, di arginare le distorsioni del processo decisionale seppur con modalità del tutto peculiari, ossia introducendo dei vincoli all'interno della Carta costituzionale²⁸. Anche in questo caso, è opportuno sottolineare, l'azione di riforma viene predicata in prospettiva individualista: essa è infatti finalizzata a evitare che

²⁵ *Ibidem*, p. 211, 213.

²⁶ *Ibidem*, p. 209, 213.

²⁷ J. M. BUCHANAN, *The Moral Dimension of Debt Financing*, in *Economic Inquiry*, 1985, trad. it. E. Galli, *La dimensione morale del finanziamento del debito*, in *Stato, mercato e libertà*, cit., p. 269 ss.

²⁸ È questo il tratto caratteristico della *Constitutional Political Economy*. Come sottolineato da Buchanan essa rivolge infatti la sua attenzione «to the choice among constraints», J. M. BUCHANAN, *The Domain of Constitutional economics*, in *Constitutional Political Economy*, 1/1990, p. 3. Ad ogni modo la continuità tra le due scuole è notevole: esse condividono, infatti, sia i presupposti metodologici (individualismo, *homo oeconomicus* e politica come scambio) sia le finalità. Del resto, come appena visto, già nella fase di elaborazione della *Public Choice* viene teorizzata la necessità di inserire dei vincoli all'interno delle Costituzioni.

i *policy maker* possano, con il loro comportamento, deteriorare in maniera irreversibile i conti pubblici²⁹.

In quest'ottica la Costituzione diviene il principale strumento per limitare la spregiudicatezza dell'*homo oeconomicus* a cui vengono affidate funzioni di governo. Se le deliberazioni altro non sono che scambi assunti all'esito di un procedimento in cui gli attori agiscono mossi esclusivamente dalla volontà di soddisfare un interesse personale³⁰, come avviene nel mercato, le disposizioni costituzionali divengono le regole del gioco³¹. In questo modo il "momento costituente" si pone a monte di quello "operativo" definendo i confini entro i quali la catalassi potrà esplicarsi, prevenendo così che da essa possa derivare un pregiudizio irrimediabile per le finanze statali³².

Alla luce di quanto appena detto emerge che l'elaborazione della *public choice* e della *Constitutional Political Economy* costituiscono un contributo essenziale nella definizione delle tesi, oggi maggioritarie, che predicano la compressione della discrezionalità nell'elaborazione delle politiche fiscali attraverso la creazione di autorità indipendenti che agiscono al di fuori del rapporto di rappresentanza (si pensi alla BCE) e la fissazione a livello costituzionale di regole cogenti in materia di bilancio (come avvenuto in Italia)³³.

3. I modelli costituzionali della decisione di bilancio.

²⁹ *Ibidem*. L'autore sostiene che nel processo costituzionale gli individui sono mossi dalla stessa logica che ispira le scelte ordinarie. Assumere volontariamente dei vincoli a livello costituzionale, si dice, corrisponde all'atteggiamento di chi accetta una limitazione nel consumo di mele per poter continuare a mangiare arance.

³⁰ L'interesse da realizzare, nel caso dei politici, sarebbe la rielezione.

³¹ La riforma della Costituzione, viene detto, non deve essere finalizzata a migliorare le strategie di gioco dei singoli giocatori, ma deve essere svolta nell'interesse potenziale di ognuno di essi, J. M. BUCHANAN, *Costituzione e politica economica*, cit., p. 9.

³² G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *ult. op. cit.*, p. 38.

³³ A. PETRETTO, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, in R. Bifulco, O. Roselli (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, p. 211.

Alla luce delle considerazioni svolte sino a questo momento sembra che le Costituzioni possano sostanzialmente scegliere tra due paradigmi nel disciplinare la decisione di bilancio³⁴: uno duttile che affida ai *policy maker* la scelta, e quindi la responsabilità, dell'indirizzo in ambito finanziario; l'altro invece ispirato a una logica di rigore che limita la potestà decisionale statale entro confini rigidi³⁵.

Le implicazioni sia positive che negative della prima opzione sono note (ed elementari). L'adozione di un modello flessibile, lasciando un ampio margine di manovra agli organi di indirizzo, consente di utilizzare il bilancio in modo strumentale alle esigenze politiche contingenti: potranno così essere realizzate (almeno in teoria) politiche di tipo espansivo ovvero di risanamento contabile a seconda delle priorità che ciascun governo si pone e del contesto in cui si agisce. Questa impostazione, come noto, porta con sé però il rischio (certezza per Buchanan) di favorire il dissesto finanziario dello Stato. L'esito che deriva dall'assunzione di un *set* normativo elastico è quindi incerto, per quanto la dottrina abbia cercato, con esiti non univoci, di individuare le possibili variabili del sistema e gli effetti che da esse derivano (si è spesso sostenuto, ad esempio, che l'aumento della spesa pubblica sia legato alla stabilità della maggioranza in Parlamento³⁶).

Più articolato è invece il discorso legato alla seconda opzione, esistono infatti in questo caso una serie di sotto - modelli che prevedono una gamma eterogenea di regole, chiamate *Balance Budget Rules*, idonee a "imbrigliare" la decisione di bilancio³⁷: tra di esse il pareggio (nominale) è la più celebre, ma non

³⁴ Non è il caso di predicare l'esistenza, nemmeno come ipotesi di scuola, di un terzo modello che esprima un *favor* verso l'aumento incondizionato della spesa pubblica.

³⁵ Scopo di questa riflessione non è quella di stabilire quale tra i due modelli (*rules* o *discretion*) sia più adeguato per l'Italia, ma solo di constatare quali siano le opzioni costituzionali "sul tappeto".

³⁶ Senza voler invadere il campo di indagine di economisti e politologi è opportuno sottolineare che l'esperienza italiana falsifica (anche se solo parzialmente) questa tesi. La politica di risanamento che ha prodotto i risultati (numerici) più significativi nella più recente esperienza (anno 2007: rapporto *deficit*/PIL -1,5%; rapporto debito/PIL 99,7) è stata quella realizzata dal governo "Prodi II" (XV Legislatura) che pure contava (al Senato) di una maggioranza esigua e si fondava su una coalizione piuttosto eterogenea.

³⁷ Per una rassegna delle *Balance Budget Rules* si veda M. MARÈ, M. SARCINELLI, *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo?*, Atti seminario *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Roma, 22 novembre 2013, in *cortecostituzionale.it*, p. 9.

l'unica. Le conseguenze che dalle *Balance Budget Rules* derivano sul piano istituzionale sono facilmente individuabili: esse comprimono, in maniera più o meno elevata, le potestà degli organi di governo, imponendo ad essi dei limiti ben definiti (numerici) entro i quali deve essere attuata la politica di bilancio³⁸.

Assai discusse sono invece le conseguenze che dalle regole fiscali rigide derivano per il sistema economico-finanziario, sia sotto il profilo della crescita, sia su quello del risanamento. A tal proposito in una lettera³⁹, divenuta celebre, sette illustri economisti rivolgendosi al Presidente degli Stati Uniti esprimono la loro contrarietà all'inserimento della regola del pareggio⁴⁰ all'interno della Costituzione. Essi, tra l'altro, sostengono che uno stringente vincolo di bilancio ostacoli la realizzazione di politiche anticicliche, tenda a provocare un significativo contenzioso sull'interpretazione da dare al principio favorendo pratiche finanziarie creative, rischi di danneggiare la ripresa⁴¹ e, inoltre, che le maggioranze qualificate richieste per la sua deroga possano causare la stagnazione dell'economia. Non solo. Nel documento si sostiene che l'obiettivo del pareggio possa in realtà essere raggiunto attraverso soluzioni di carattere politico, senza che sia necessario modificare la Costituzione.

³⁸ Si può sostenere che in un certo senso le *Balance Budget Rules* deresponsabilizzano i *policy maker* impedendo che essi possano discostarsi da criteri prudenziali.

³⁹ Il documento è firmato da Kennet Arrow, Peter Diamond, William Sharpe, Charles Schultze, Alan Blinder, Eric Maskin, Robert Solow e Laura Tyson; esso è reperibile in rete all'indirizzo <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/7-19-11bud-pr-sig.pdf>.

⁴⁰ Per quanto la lettera faccia riferimento alla regola del pareggio, le considerazioni in essa contenute possono essere riferite più genericamente alle "regole di equilibrio". Tale accostamento è stato del resto già autorevolmente fatto in dottrina, G. PISAURO, *La regola del pareggio di bilancio tra fondamenti economici e urgenze della crisi finanziaria*, in R. Bifulco, O. Roselli (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, cit., p. 123 ss.; ID., *La regola costituzionale del pareggio di bilancio: fondamenti economici*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità. Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 2013, p. 79 ss.

⁴¹ Sul punto si vedano le considerazioni fatte (con riferimento alla regola tedesca) da M. GOLDMANN, *Legarsi le mani: il quadro delle misure di riduzione del deficit in Germania*, in *Giornale dir. amm.*, 12/2010, p. 1310.

La letteratura finanziaria ha inoltre messo in luce come, per gli effetti dei moltiplicatori nelle fasi di recessione, le *Balance Budget Rules* possano avere effetti controproducenti anche per quanto riguarda la riduzione del debito⁴².

Alla luce di quanto detto deriva che l'adozione di una *Balance Budget Rule* non rappresenta assolutamente la cristallizzazione (nel più alto gradino della gerarchia delle fonti) di un'evidenza scientifica, quanto piuttosto il frutto di una scelta del legislatore, tanto legittima quanto discutibile. Non esiste quindi un "paradigma della decisione di bilancio" ontologicamente migliore rispetto a un altro: son le valutazioni di merito (ossia i principi a cui ciascuna forza politica si ispira) a far optare per un modello ovvero per l'altro⁴³.

⁴² G. PISAURO, *La regola del pareggio di bilancio tra fondamenti economici e urgenze della crisi finanziaria*, cit., p. 136 – 137.

⁴³ Questa precisazione serve per superare lo schema binario (ricorrente nella discussione sul tema) che associa regola rigida di bilancio e politica virtuosa da una parte, disciplina flessibile e politica "spendacciona" dall'altra. È infatti irrealistico pensare che la sola modifica di una disposizione costituzionale produca *ex se* una rivoluzione culturale in grado di modificare l'atteggiamento delle forze politiche rispetto alla finanza pubblica.

SEZIONE II

LA DISCIPLINA ITALIANA PRECEDENTE ALLA RIFORMA

4. L'articolo 81 della Costituzione.

4.1. Il dibattito in Assemblea Costituente.

L'analisi del paradigma della decisione di bilancio nell'ordinamento italiano anteriore alla legge cost. 1 del 2012 non può che trarre le mosse dai lavori preparatori della Carta costituzionale facendo riferimento in modo particolare all'art. 81⁴⁴.

In premessa occorre evidenziare che la redazione dei primi tre commi dell'articolo in commento ha occupato un ruolo del tutto marginale nella discussione, svolta in seno della Seconda sottocommissione, riguardante il “coordinamento degli articoli sul potere legislativo”⁴⁵. Il testo licenziato in questa sede è stato quindi poi votato, sostanzialmente identico, dall'Assemblea nella seduta del 7 ottobre 1947⁴⁶. La Costituzione ha così recepito, senza un particolare

⁴⁴ La disamina dei lavori preparatori deve essere compiuta con la consapevolezza del fatto che essi, in quanto atti parlamentari, sono sprovvisti di un valore interpretativo cogente. Questa operazione è quindi limitata a cercare di «ricostruire [...] la intenzione del legislatore o il senso storico e finalistico» della disposizione in commento, C. ESPOSITO, *Atti parlamentari* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, IV, 1959, *web*.

⁴⁵ *Atti dell'Assemblea Costituente, Seconda Sottocommissione*, Resoconto sommario della seduta antimeridiana di sabato 21 dicembre 1946, p. 803 – 804.

⁴⁶ *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta di venerdì 17 ottobre 1947, p. 1314 ss. Le uniche modifiche apportate al testo elaborato dalla Seconda Sottocommissione sono state quelle proposte dall'on. Bertone e dal Pres. Ruini. La prima (p. 1317) ha previsto la limitazione complessiva dell'esercizio provvisorio a un massimo di quattro mesi; la seconda invece ha determinato la sostituzione della parola «bilancio» con quella «bilanci», così da impedire che fosse possibile redigere un bilancio che non fosse suddiviso per ministeri. Vengono invece respinti gli emendamenti finalizzati a richiedere la maggioranza qualificata dei due terzi per l'approvazione del bilancio (proposto dall'on. De Vita, p. 1315 – 1316) e sopprimere il terzo comma dell'art. 77, poi art. 81 Cost.

approfondimento⁴⁷, i principi fondamentali del diritto di bilancio sviluppati, nel corso del tempo, nell'alveo della tradizione costituzionale europea⁴⁸.

Ben più articolata è stato invece il dibattito sulla legislazione di spesa⁴⁹. La necessità di una riflessione più organica sulla materia emerge già dalla lettura del rapporto della Commissione economica nominata per predisporre il materiale per i lavori della Costituente: all'interno del documento, infatti, viene prospettata la possibilità di attribuire l'iniziativa di spesa al solo Governo⁵⁰, ovvero di riconoscerla anche al Parlamento purché a ciò si accompagni altresì un precetto che nel caso di nuovi o maggiori oneri imponga l'individuazione di «determinati cespiti di entrata» per farvi fronte⁵¹. L'impostazione orientata verso le due alternative ora illustrate ha poi segnato anche il confronto in Assemblea. Il tema viene affrontato durante la seduta del 24 ottobre 1946 dalla Seconda Sottocommissione. In tale occasione è l'on. Einaudi che ritiene opportuno negare ai deputati «di fare proposte di spesa», ovvero di istituire l'obbligo di copertura per evitare il proliferare di iniziative parlamentari poco responsabili sotto il profilo della sostenibilità al solo

⁴⁷ Secondo la dottrina la scarsa attenzione dell'Assemblea al tema del bilancio è da ricercare nelle dimensioni poco significative della spesa pubblica in quel periodo storico e al fatto che la materia contabile fosse concepita come ancillare rispetto al funzionamento della cosa pubblica, M. PASSALACQUA, «Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione, in *amministratoreincammino.it*, 12 luglio 2012, p. 2.

⁴⁸ Come rilevato da G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015, p. 23; G. G. CARBONI, *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, Torino, 2006, p. 40; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, p. 473; S. BARTOLE, *Art. 81*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1979, p. 200; G. RIVOSACCHI, *Leggi di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi, responsabilità*, cit., p. 384. La continuità tra Carta Costituzionale e l'esperienza giuridica a essa precedente è stata rilevata anche dalla Corte Costituzionale (sent. 165 del 1963, 4. Considerato in diritto).

⁴⁹ La disposizione contenente la disciplina sulla legislazione di spesa è stata trattata dalla Costituente nel corso della discussione sull'iniziativa legislativa. I primi tre commi dell'articolo 81 erano quindi destinati ad essere separati dal quarto, le disposizioni sono poi state collocate all'interno di un unico articolo per una scelta di mero coordinamento formale, L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, in *Astrid Rassegna*, 2 agosto 2011, p. 2.

⁵⁰ Sul punto si veda V. ONIDA, *ult. op. cit.*, p. 151 ss.

⁵¹ Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica*, V, *finanza*, I Relazione, p. 60 - 61.

fine di creare consenso⁵². All'intervento dell'economista liberale fanno poi eco le dichiarazioni dell'on. Vanoni che si dice favorevole all'introduzione all'istituzione, già previsto dalla legge contabile⁵³, dell'obbligo di copertura⁵⁴, costituendo così una «garanzia alla tendenza al pareggio di bilancio»⁵⁵. Il consesso si orienta quindi, seppur con il significativo dissenso di alcune forze politiche⁵⁶, verso l'impostazione prospettata dall'on. Einaudi. È infine l'on. Mortati che, tenendo conto di alcuni rilievi critici⁵⁷, propone la formulazione poi destinata, seppur ulteriormente modificata in sede di coordinamento formale⁵⁸, a divenire il quarto comma dell'art. 81 Cost.

Ebbene alla luce di quanto riportato sino a questo momento appare evidente che già all'interno dell'Assemblea Costituente fosse viva la preoccupazione di garantire una certa stabilità ai conti dello Stato. Il maggior timore nutrito dai deputati della Costituente sembra essere, quasi anticipando le tesi buchanianiane⁵⁹,

⁵² *Atti dell'Assemblea Costituente, Seconda Sottocommissione*, Resoconto sommario della seduta antimeridiana di giovedì 24 ottobre 1946, p. 419.

⁵³ Art. 40, Regio Decreto n. 2440 del 18 novembre 1923. Per questo motivo in dottrina è stato affermato che il quarto comma dell'art. 81 Cost. costituisca la trasposizione, a livello costituzionale, della disciplina contenuta nella fonte di rango inferiore, S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato* (voce), in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, *web. Contra* V. ONIDA, *ult. op. cit.*, p. 408 ss. Secondo l'autore mentre la norma costituzionale sarebbe nata per regolare l'iniziativa parlamentare al fine di tutelare gli equilibri di finanza pubblica, quella contenuta nella legge di contabilità avrebbe, invece, una portata prevalentemente tecnico – contabile.

⁵⁴ *Atti dell'Assemblea Costituente, Seconda Sottocommissione*, Resoconto sommario della seduta antimeridiana di giovedì 24 ottobre 1946, p. 419 – 420.

⁵⁵ *Ibidem*. Afferma l'on. Vanoni «[...] è bene che anche dal punto di vista giuridico, il principio sia presente sempre nella mente di coloro che propongono nuove spese: il Governo deve avere la preoccupazione che il bilancio sia in pareggio e la stessa esigenza non può essere trascurata da una qualsiasi forza che agita nel Paese e che avanza proposte che comportino maggiori oneri finanziari». Le posizioni di Einaudi e Vanoni subiscono l'influenza del pensiero della scuola italiana di scienza delle finanze e, in particolar modo, della teoria dell'illusione finanziaria, come segnalato da G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, p. 96 – 97.

⁵⁶ Per una ricostruzione analitica e approfondita sul tema si rinvia a G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Torino, 2007, p. 212 ss.; N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007, p. 15 ss.; V. ONIDA, *ult. op. cit.*, p. 154 ss.

⁵⁷ *Atti dell'Assemblea Costituente, Seconda Sottocommissione*, Resoconto sommario della seduta antimeridiana di giovedì 24 ottobre 1946, p. 421.

⁵⁸ V. ONIDA, *ult. op. cit.*, p. 156 – 157.

⁵⁹ La consonanza di pensiero tra Buchanan ed Einaudi trova spiegazione nel fatto che entrambi siano stati influenzati dal pensiero di Wicksell.

quello che i parlamentari possano utilizzare la spesa pubblica in modo strumentale all'aumento del proprio consenso. È quindi allo scopo di arginare questo rischio che viene previsto il quarto comma dell'art. 81 Cost. che diviene, così, lo strumento normativo più rilevante per il controllo della spesa.

Non stupisce pertanto il fatto che la scienza giuspubblicistica italiana abbia da sempre riconosciuto nell'ultimo comma dell'art. 81 Cost. il baricentro del *framework* normativo in materia di finanza pubblica: è infatti dall'esegesi di questa disposizione che hanno avuto origine le più rilevanti riflessioni giurisprudenziali e dottrinali sul tema⁶⁰.

4.2. La Costituzione del 1948 prevede il pareggio di bilancio?

Uno dei dibattiti più interessanti che ha coinvolto la dottrina giuspubblicistica dopo l'approvazione della Carta Costituzionale e che ha conosciuto una rinnovata attenzione negli ultimi anni, a causa della revisione del 2012, è stato quello concernente la presenza del vincolo del pareggio di bilancio nel testo del '48.

Un argomento a favore di questa soluzione può essere individuato, secondo i suoi sostenitori, nei lavori dell'Assemblea Costituente e, in modo particolare, nelle parole dell'on. Vanoni, il quale, nel fermo intento di istituire un meccanismo in grado di limitare la spesa pubblica, individua (come appena visto) nell'obbligo di copertura «la garanzia della tendenza al pareggio di bilancio»⁶¹.

⁶⁰ In dottrina l'art. 81, quarto comma, Cost. è stato definito come la «norma costituzionale [...] più incisiva sul piano degli equilibri di finanza pubblica», così N. LUPO, *ult. op. cit.*, p. 129.

⁶¹ *Atti dell'Assemblea Costituente, Seconda Sottocommissione*, Resoconto sommario della seduta antimeridiana di giovedì 24 ottobre 1946, p. 419. Questa interpretazione viene poi condivisa da G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, Milano, 1995, p. 112; ID., *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Nomos*, 3/2008, p. 15; M. T. SALVEMINI, *Poteri di bilancio e sistema istituzionale italiano. L'organismo indipendente per la analisi e la verifica degli andamenti dei conti pubblici*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, cit., p. 372.

Questo orientamento è stato poi ripreso da Einaudi che, durante il suo mandato di Presidente della Repubblica, in una lettera al Ministro del Tesoro (Pella) ha sostenuto che con l'ultimo comma dell'art. 81 Cost. «il legislatore ha voluto affermare l'obbligo di Governi e Parlamenti di fare ogni sforzo verso il pareggio»⁶². Inoltre, in un suo fortunato scritto, l'economista liberale ha sostenuto che l'obbligo di pareggio potesse fosse implicitamente richiamato nel testo costituzionale essendo insito nell'idea stessa di bilancio⁶³.

Tuttavia l'indirizzo ora illustrato non persuade pienamente. Vanoni ed Einaudi infatti, pur argomentando con un certo vigore, trascurano di illustrare qualsiasi indicazione testuale che effettivamente possa suffragare la loro teoria, ovvero degli elementi rilevanti sotto il profilo giuridico che renderebbero cogente la regola del pareggio. La lettura dell'art. 81 proposta da Einaudi, infatti, sembra affondare le sue radici più che nell'ermeneutica nei principi del pensiero liberale che, come noto, hanno ispirato la sua azione politica.

Sotto il profilo squisitamente giuridico l'orientamento secondo il quale la Costituzione avrebbe imposto il vincolo del pareggio trova, invece, una più compiuta realizzazione nel pensiero di Giuseppe Castelli Avolio. Questi, partendo dal dato letterale offerto dal terzo e quarto comma dell'art. 81 Cost., sostiene che la legge di bilancio non possa prevedere nuovi o maggiori spese rispetto a quelle già determinate dalla legislazione precedente e che ciascuna legge di spesa, in virtù dell'obbligo di copertura, dovrebbe individuare i mezzi per farvi fronte. Il bilancio, pertanto, si verrebbe a configurare come strumento di «mera registrazione contabile della legge finanziaria esistente, senza alcuna possibilità per esso di manovra della

⁶² Lettera del Presidente della Repubblica (Luigi Einaudi) al Ministro del Tesoro (Giuseppe Pella). L'intero documento è riportato in appendice al volume L. Einaudi, *Le entrate pubbliche dello stato sabauda nei bilanci e nei conti dei tesoriери durante la guerra di successione spagnola*, Milano, 2011.

⁶³ L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in ID., *Lo scrittorio del Presidente*, Torino, 1956, p. 203 ss. Si deve comunque sottolineare che lo stesso Einaudi riconosce che «in mancanza [...] di un esplicito comando della costituzione non può ritenersi vietata la utilizzazione delle nuove entrate in nuove spese, prima che ad eliminazione del deficit di bilancio».

spesa [...]»⁶⁴; mentre ogni aumento di spesa dovrebbe essere disposto con una legge che rispetti il precetto previsto dall'ultimo comma dell'art. 81 Cost⁶⁵. Ciò che ne risulta è «un sistema rigido in cui ogni aumento di spesa non potrebbe verificarsi se non in concomitanza con un corrispondente aumento di entrate: nuove entrate e nuove spese dovrebbero sempre equivalersi», il pareggio di bilancio pertanto si verrebbe a configurare come «il risultato automatico di un meccanismo giuridico costituzionalmente garantito»⁶⁶.

Anche questa tesi è stata però oggetto di incisive critiche. In primo luogo è stato rilevato che non vi è alcuna disposizione all'interno della Carta Costituzionale che provi, in modo univoco, la sussistenza dell'obbligo, per Esecutivo e Camere, di perseguire il pareggio⁶⁷. Ragione per cui il raggiungimento di questo risultato deve essere considerato nell'ordinamento italiano come un «fatto di natura politica», ossia un obiettivo il cui conseguimento è rimesso all'apprezzamento degli organi di indirizzo⁶⁸. Non è tuttavia contestabile che l'ultimo comma dell'art. 81 esprima un certo *favor* verso la «tendenza al pareggio», ma tale circostanza non vale a fondare l'esistenza di un precetto vincolante e quindi sindacabile nel caso in cui venga violato⁶⁹. Occorre, in altre parole, tener distinto il concetto di obbligo da quello meno stringente, non vincolante, di «tendenza».

Questa impostazione sembra trovare riscontro anche nella giurisprudenza costituzionale. Nella nota sentenza n. 1 del 1966 la Corte, interpretando il quarto

⁶⁴ G. CASTELLI AVOLIO, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato. Relazione del Presidente della Commissione finanze e tesoro, onorevole Castelli Avolio, presentata al Presidente della Camera il 17 febbraio 1955, Atti della Camera, II legislatura n. 1603-A e 1603-bis-A*.

⁶⁵ F. COEN, *Il Parlamento e la spesa pubblica*, in *Democrazia e diritto*, 4/1963, p. 479 – 480.

⁶⁶ V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., p. 440. È quindi dal combinato disposto degli ultimi due commi dell'art. 81 Cost. che sorgerebbe l'obbligo di conseguire il pareggio, M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 1/1959, p. 178.

⁶⁷ A. DUS, *L'interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 1/1959, p. 29. Scrive l'autore «l'esigenza del pareggio può desumersi soltanto dal termine «bilancio» che indica appunto il pareggio tra entrate e spese; ma tale risultato può contabilmente ottenersi in tanti e così diversi modi che alle disposizioni indicata non può attribuirsi altro valore che quello di un indirizzo politico chiaramente programmatico».

⁶⁸ V. ONIDA, *ult. op. cit.*, p. 451.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 456.

comma dell'art. 81 Cost., ha precisato che «il precetto costituzionale attiene 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 entrate e spese»⁷⁰. Il Giudice delle leggi insomma, pur riconoscendo che la Carta non sia indifferente alla tutela dell'armonia dei conti pubblici, nega la sussistenza del vincolo auspicato da Einaudi e Vanoni. Alla luce di ciò è quindi condivisibile l'opinione di chi ha sostenuto che la disposizione in commento sia finalizzata a far sì che i provvedimenti di spesa vengano inquadrati dai *policy maker* nel generale contesto della finanza pubblica. Essa cioè, lungi dall'introdurre nell'ordinamento rigidi vincoli di carattere numerico, impone il compimento di una valutazione sulla portata della deliberazione che impone nuove uscite, all'esito della quale, assumendosene la responsabilità, Parlamento e Governo possono decidere di disattendere il conseguimento del pareggio⁷¹.

Come già segnalato in premessa anche in periodi più recenti rispetto a quelli della formulazione originaria, la tesi sopra analizzata è stata riproposta dalla letteratura giuspubblicistica. In particolare è stato sostenuto che la necessità di individuare «mezzi reali» per la copertura delle spese, laddove ciò avvenga facendo ricorso all'indebitamento, porterebbe a escludere che l'obbligo imposto dall'ultimo comma dell'art. 81 Cost. sia stato rispettato. Attraverso l'applicazione rigorosa di questo precetto si dovrebbe quindi giungere al pareggio (sostanziale) di bilancio⁷². Anche nei confronti di questa tesi possono però essere mossi gli stessi rilievi compiuti con riferimento a quella di Castelli Avolio.

⁷⁰ La sentenza verrà presa in disamina nelle prossime pagine, vedi *infra* § 5. Sul punto si veda C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista AIC*, 4/2012, p. 7 - 8.

⁷¹ V. ONIDA, *ult. op. cit.*, p. 458 ss.

⁷² G. DI GASPARE, *Innescare un sistema di equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in *amministrazioneincammino.it*, 2011, p. 3. L'Autore ritiene che «costituendo l'indebitamento una spesa, non è possibile logicamente e giuridicamente ritenere che possa essere annoverato anche tra i mezzi» di copertura e che «si possa far fronte alle spese con altre spese [...]».

Alla luce di quanto riportato sembra possibile concludere sul punto aderendo all'indirizzo dottrinale di quanti sostengono che l'art. 81 della Costituzione (anzitutto alla novella del 2012) non prescrive il conseguimento di alcun obiettivo di carattere sostanziale. La Carta costituzionale, insomma, consegna un modello flessibile in cui la scelta dell'indirizzo in materia di bilancio è rimessa alla valutazione degli organi di indirizzo, i quali potranno liberamente valutare di adottare una decisione di bilancio tanto ispirata al rigore fiscale, quanto a una logica di tipo espansivo. Si può pertanto altresì affermare che il paradigma adottato dalla Costituzione è neutro, ossia non orientato verso alcuna dottrina economica; facendo riferimento alle categorie illustrate nelle pagine precedenti⁷³ si potrebbe dire che il modello italiano è flessibile.

Le superiori conclusioni tuttavia non devono portare a ritenere che la Legge Fondamentale sia indifferente alla tutela della stabilità dei conti pubblici. Ciò emerge in modo evidente se si richiama alla mente la discussione che ha accompagnato la genesi dell'art. 81 Cost. e la sua *ratio*.

5. L'articolo 81 della Costituzione nella giurisprudenza costituzionale.

Utili spunti per comprendere la portata dell'art. 81 della Costituzione, prima della novella del 2012, possono essere tratti dall'esame dei più importanti orientamenti della giurisprudenza costituzionale che da tale norma hanno avuto origine⁷⁴. Nel corso degli anni la giustizia costituzionale ha infatti dato un considerevole contributo, seppur talvolta non privo di contraddizioni, non solo a

⁷³ Vedi *supra* § 3.

⁷⁴ Lo studio delle relazioni tra il giudizio di costituzionalità e art. 81 della Costituzione può essere affrontato sotto due differenti punti di vista: quello della «Corte come garante» dell'equilibrio della finanza pubblica, ovvero quello della «Corte come autrice da cui discende un incremento della spesa pubblica», V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte Costituzionale e l'art. 81 u.c., della Costituzione*, Milano, 1993, p. 19. In questa sede verrà trattato solo il primo dei due profili, non rilevando il secondo a fini di questo lavoro. Per la trattazione del problema delle "sentenze di spesa" si rinvia *ex multis* a F. DONATI, *Sentenze della Corte Costituzionale e vincolo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.*, in *Giur. cost.*, 8/1989, p. 1502 ss.;

definire il significato della disposizione, il cui senso è sempre stato considerato poco chiaro dalla letteratura⁷⁵, ma anche a garantirne l'applicazione, tutelando in questo modo la stabilità dei conti pubblici. Deve inoltre essere sottolineato in premessa che lo stesso Giudice delle leggi dimostra con le sue pronunce di essere consapevole di ricoprire nelle dinamiche di finanza pubblica un ruolo di primaria importanza paragonabile a quello dei *policy maker*, se non addirittura «in competizione con essi»⁷⁶: è stato infatti osservato che la Corte Costituzionale sia l'unico organo in grado di dar vita a degli orientamenti correttivi idonei ad incidere in maniera concreta sulle determinazioni del Parlamento⁷⁷. Coerentemente con ciò infatti, come si avrà ora modo di notare, la Consulta ha mutato nel corso del tempo il proprio indirizzo dimostrando una notevole sensibilità verso il contesto nel quale è chiamata a operare⁷⁸. Si condivide pertanto l'opinione di chi, affrontando il tema ora oggetto di studio, ha sostenuto che «la comprensione della linea interpretativa della Corte costituisce momento ineliminabile per la valutazione del sistema»⁷⁹.

In un primo momento le sentenze aventi come parametro l'art. 81 della Costituzione, e in particolare il suo ultimo comma, non sono invero numerose e riguardano esclusivamente leggi di spesa adottate dalle regioni. Tale circostanza trova fondamento non solo nella volontà di impedire che gli eccessi di spesa delle

⁷⁵ A questo proposito è stato affermato che l'art. 81 Cost. «tra le norme costituzionali, è probabilmente la peggio scritta, con la conseguenza che diventa particolarmente difficile» ricostruirne il significato, così A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in *Astrid Rassegna*, 7/2009, p. 1.

⁷⁶ M. BELLETTI, *Corte Costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, 2016, p. 2.

⁷⁷ S. BARTOLE, *ult. op. cit.*, p. 202 – 203.

⁷⁸ Non deve quindi stupire che per quanto il testo della disposizione sia rimasto inalterato nel tempo il suo significato e la sua cogenza siano notevolmente mutati, come osservato da G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., p. 127; P. DE IOANNA, *Il problema della copertura delle leggi di spesa dopo le riforme, di contabilità e procedura parlamentare, del 1988-1989*, in F. Bassanini, S. Merlini (a cura di), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, 1995, p. 355. È utile evidenziare, inoltre, come in dottrina sia stato affermato (seppur con riferimento a un altro profilo) che la Corte, nelle decisioni aventi come parametro l'ultimo comma dell'art. 81, debba tener presente, a titolo di criterio orientativo, la condizione economica del paese in quel determinato momento storico, R. ROMBOLI, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte Costituzionale e l'art. 81 u.c., della Costituzione*, cit., p. 189 -190.

⁷⁹ S. BARTOLE, *ult. op. cit.*, p. 202.

autonomie possano creare un dissesto, ma anche nella consapevolezza della diversa portata degli interventi in materia con riferimento ai due differenti livelli di governo⁸⁰. Inoltre non può essere trascurato il fatto che dal 1948 al 1962 la politica fiscale italiana si ispira a una visione economica di tipo liberista: il contenimento della spesa pubblica rappresenta quindi una delle priorità dell'azione di governo⁸¹.

Le prime decisioni dedicate all'obbligo di copertura ne definiscono il contenuto essenziale. A tal proposito viene specificato che perché il precetto costituzionale possa dirsi rispettato è necessario che l'istituzione di una nuova spesa sia accompagnata dall'esplicita indicazione, da parte di chi la propone⁸², dei mezzi per farvi fronte⁸³. La giurisprudenza sul punto trova ulteriore sviluppo con la sent. 66 del 1959, all'interno della quale vengono illustrati i rapporti tra legislazione di spesa e legge di bilancio: deve essere sempre la prima a indicare «i mezzi per far fronte alla spesa», mentre alla seconda, essendo inidonea a innovare l'ordinamento, è preclusa la possibilità di «prevedere spese od entrate che non traggano titolo da una legge sostanziale»⁸⁴. Viene in tal modo descritto «un sistema [...] in cui

⁸⁰ Come rilevato da E. COLARULLO, *L'indirizzo di spesa tra governo e parlamento*, Milano, 1986, p. 111-112. L'autore pertanto non ritiene possibile sostenere che l'assenza di pronunce nei confronti dello Stato sia da ricercare nella difficoltà di individuare soggetti dotati della capacità di sollevare la questione di legittimità costituzionale, come invece prospettato in dottrina.

⁸¹ Questo periodo è stato descritto come «età dell'oro della politica di bilancio», così M. VISAGGIO, *Politiche di bilancio e debito pubblico*, Roma, 1997, p. 102; sul punto si veda anche L. VERZICHELLI, *La politica di bilancio*, Bologna, 1999, p. 92 ss. È quindi possibile osservare che in presenza di politiche di bilancio ispirate a canoni prudenziali la Corte non è chiamata a svolgere «interventi correttivi», dovendosi limitare a definire le coordinate essenziali del sistema.

⁸² Sent. 30 del 1959, 9. *Considerato in diritto*. L'obbligo è pertanto riferibile tanto al Governo, quanto al Parlamento

⁸³ Sent. 9 del 1958, *Considerato in diritto*; Sent. 54 del 1958, *Considerato in diritto*. La Corte inoltre, dando un'interpretazione rigorosa dell'obbligo di copertura, afferma che si rende necessaria un'apposita menzione nella legge anche nell'ipotesi in cui la copertura venga garantita attraverso lo «storno» da capitoli di bilancio che offrono eccedenze, ovvero nel caso in cui la copertura non sia necessaria perché nel capitolo vi è capienza per l'aumento di spesa (sent. 30 del 1959, 9. *Considerato in diritto*).

⁸⁴ Sent. 66 del 1959, *Considerato in diritto*. È evidente che i giudici costituzionali aderiscano la classificazione dogmatica di legge di bilancio come legge formale. Come viene sottolineato da S. BARTOLE, *ult. op. cit.*, p. 203.

l'organo legislativo ha la supremazia sul titolo di spesa (legge), e quello esecutivo sul piano finanziario (bilancio)»⁸⁵.

Ben presto tuttavia le questioni riguardanti l'interpretazione dell'art. 81 Cost. sono divenute sempre più rilevanti, soprattutto a partire da quando la scienza giuspubblicistica inizia a interrogarsi, in particolar modo, sulla portata dell'obbligo di copertura. Sul punto si sviluppano due contrapposti orientamenti⁸⁶. Uno (c.d. tesi restrittiva) sostiene che la copertura debba riguardare esclusivamente l'esercizio in corso e si fonda essenzialmente sull'assunto che il quarto comma dell'art. 81 Cost. costituisca la trasposizione a livello costituzionale dell'art. 43, comma 3, della legge n. 2440 del 1923 a norma della quale «nelle proposte di nuove o maggiori spese occorrenti dopo l'approvazione del bilancio devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse»⁸⁷. L'altro invece (c.d. tesi estensiva), più attento alla tutela dell'integrità finanziaria dello Stato, predica la necessità di estendere l'obbligo agli anni successivi all'approvazione della legge di bilancio⁸⁸. Per quanto la dottrina maggioritaria propenda per il secondo orientamento, è invece il primo a imporsi nella prassi applicativa parlamentare⁸⁹: viene in tal modo fornito un notevole

⁸⁵ E. COLARULLO, *ult. op. cit.*, p. 113.

⁸⁶ Per una ricostruzione sul punto *ex multis* si veda G. RIVOSACCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., p. 326 ss. S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte Costituzionale*, Milano, 2006, p. 15.

⁸⁷ A. MACCANICO, *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema di garanzie costituzionali della spesa pubblica*, in AA. VV., *Studi sulla Costituzione*, Milano, 1958, p. 541. Tuttavia, per quanto sia innegabile che la disciplina costituzionale abbia tratto ispirazione da quella di rango inferiore, le due disposizioni, come si è già avuto modo di notare, non sono assimilabili né sotto il profilo della *ratio* né sotto quelle dell'ambito applicativo.

⁸⁸ Secondo i sostenitori di questo orientamento l'accoglimento della tesi restrittiva frustrerebbe la funzione per cui il quarto comma dell'art. 81 Cost è stato concepito, ossia la tutela dell'integrità finanziaria dello Stato, S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., *web*. In dottrina è poi stata prospettata una terza via, in virtù della quale bisognerebbe distinguere tra «spese a carattere continuativo» e «spese specifiche». Per le prime l'obbligo di copertura si riferirebbe al solo esercizio in corso, mentre per le seconde riguarderebbe anche gli esercizi successivi, A. DUS, *L'interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, cit., p. 32.

⁸⁹ Come viene rilevato da S. BUSCEMA, *ult. op. cit.*, cit., *web*; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., p. 41. Quest'ultimo autore rileva comunque che la prassi parlamentare sul punto non è stata sempre univoca e costante, come del resto riconosciuto anche dalla Corte Costituzionale nel 1966 (sent. 1 del 1966, 4. *Considerato in diritto*).

incentivo all'attuazione di politiche fiscali imprudenti che fanno ricadere sul futuro (*rectius* sulle generazioni future) la responsabilità di tale scelte.

Inoltre non può essere taciuto che a partire dai primi anni sessanta, nella definizione dell'indirizzo politico statale, il pensiero liberista cede il passo a quello keynesiano, si diffonde cioè l'idea che, soprattutto per garantire la realizzazione del *Welfare State*, sia necessario un intervento organico dello Stato nell'economia⁹⁰: il *deficit* pubblico viene quindi avvertito come un fenomeno fisiologico⁹¹ e in un breve periodo si assiste al deterioramento dei conti dello Stato⁹².

È in questo contesto che la Consulta offre, con la sent. 1 del 1966, uno dei suoi più noti contributi all'interpretazione dell'art. 81 Cost.⁹³: con essa infatti non solo per la prima volta viene dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione statale perché ritenuta in contrasto con l'obbligo di copertura sancito dalla Carta⁹⁴, ma viene fornito un precedente che segnerà la giurisprudenza costituzionale per lungo tempo⁹⁵.

La Corte innanzitutto, facendo propri i ragionamenti sviluppati in dottrina, abbraccia la tesi estensiva⁹⁶. La scelta dei giudici costituzionali si basa su ragioni di carattere sistematico e letterale: viene infatti affermato sia che l'eventuale accoglimento dell'orientamento "restrittivo" vanificherebbe l'obbligo di copertura, sia che la locuzione «ogni altra spesa» sia stata inserita nel testo costituzionale per fare riferimento a ogni atto normativo differente dal bilancio, a prescindere dalla

⁹⁰ Sul punto si veda *ex multis* I. MUSU, *Il debito pubblico*, Bologna, 2012, *ebook*; M. VISAGGIO, *ult. op. cit.*, p. 99 ss; L. VERZICHELLI, *ult. op. cit.*, p. 91 ss.

⁹¹ E. COLARULLO, *ult. op. cit.*, p. 114.

⁹² Nel periodo compreso tra il 1963 e il 1966 il disavanzo peggiora di circa tre punti passando dal - 1,5 al - 4,5 per cento, come evidenziato da M. VISAGGIO, *ult. op. cit.*, p. 104 – 105.

⁹³ La decisione rappresenta il punto di arrivo della precedente giurisprudenza sul tema, come osservato da V. CAIANIELLO, *Corte costituzionale e finanza pubblica*, in *Giur. it.*, 4/1984, p. 279.

⁹⁴ La sentenza è stata definita in dottrina come un "punto di svolta" da N. LUPO, *Costituzione e bilancio*, cit., p. 129.

⁹⁵ Per un commento generale della sentenza si vedano C. CHIMENTI, *I futuri esercizi e l'art.81 della Costituzione*, in *Giur. it.*, 1/1966, p. 365 ss; V. ONIDA, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della «copertura» finanziaria nelle leggi che importano «nuove o maggiori spese»*, in *Giur. cost.*, 1/1966, p. 4 ss.; V. CAIANIELLO, *ult. op. cit.*, p. 279 – 280.

⁹⁶ Questo indirizzo era già stato fatto proprio dalla Corte, seppur in via incidentale, in passato, sent. 30 del 1959, 10. *Considerato in diritto*.

connessione cronologica con esso⁹⁷. Viene inoltre messa in luce la fallacia dell'indirizzo restrittivo nel voler riconoscere alla disposizione costituzionale la stessa portata dell'analogo precetto contenuto nella legge contabile: le due previsioni infatti, viene detto, non sono assimilabili, essendo la prima concernente i limiti sostanziali che il legislatore è tenuto a osservare nella politica di spesa e la seconda, invece, riferita all'aspetto formale dei bilanci e dei consuntivi⁹⁸. Tuttavia la rigidità di questa impostazione viene mitigata nelle successive parti del provvedimento. La Corte infatti innanzitutto nega l'esistenza di un vincolo costituzionale che imponga il pareggio di bilancio riconoscendo invece la sussistenza del meno rigido limite del «tendenziale conseguimento di equilibrio tra entrate e spese»⁹⁹ determinato in considerazione delle condizioni generali dell'economia del paese e della finanza pubbliche, senza che sia preclusa la possibilità di determinare una situazione di disavanzo¹⁰⁰. Inoltre viene affermato che se proprio per non alterare questo equilibrio l'obbligo di copertura deve essere rispettato con «puntualità rigorosa» durante l'esercizio in corso, altrettanto non può dirsi per quelli futuri¹⁰¹. In questi casi infatti, viene detto, «la legge di spesa si pone come autorizzazione al Governo, che la esercita non senza discrezionalità»¹⁰²,

⁹⁷ Sent. 1 del 1966, 5. *Considerato in diritto*.

⁹⁸ *Ibidem*. Tra le due disposizioni vi sarebbe, insomma, una «mera consonanza verbale», così V. ONIDA, *ult. op. cit.*, p. 16. L'autore, inoltre, mette in evidenza che nella disposizione costituzionale, a differenza di quella contenuta nella legge contabile, non è contenuto alcun richiamo al bilancio approvato.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ Sent. 1 del 1966, 6. *Considerato in diritto*.

¹⁰¹ In dottrina è stato efficacemente osservato che «l'equilibrio degli esercizi futuri è qualcosa di vago e di impalpabile», C. CHIMENTI, *ult. op. cit.*, p. 368.

¹⁰² Particolarmente critico rispetto a questa impostazione è V. ONIDA, *ult. op. cit.*, p. 27. Secondo l'autore il ragionamento della Corte (svolto per evitare la più rigida delle conseguenze della tesi estensiva, ossia il pareggio) mostra un'incoerenza di fondo: se in sede di bilancio possono essere soppressi gli stanziamenti previsti dalla legge di spesa non ha senso che il legislatore si preoccupi di indicare i mezzi per farvi fronte, l'integrità delle finanze statali sarebbe infatti già garantita dalla possibilità di dimensionare gli stanziamenti. Sul punto si veda anche ID., *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, cit., p. 24. L'autore sostiene che «[...] la discrezionalità, se fosse davvero tale, comporterebbe addirittura il venire meno dell'obbligo di copertura, perché se il Parlamento e il Governo fossero del tutto liberi di stanziare o non stanziare nel bilancio la spesa, ciò significherebbe che la legge non ha vincolato il bilancio, e quindi non vi sarebbe obbligo di copertura».

intendendo con ciò la possibilità per l'Esecutivo di disporre di esse in base alle esigenze contabili integralmente considerate, ragion per cui in questi casi la copertura può essere soddisfatta sia con i mezzi consuetudinariamente ritenuti idonei a tale fine (indebitamento compreso) ma anche attraverso la previsione di successive maggiori entrate purché essa non sia irragionevole o arbitraria¹⁰³.

La decisione presa in disamina, insomma, sembra muoversi su un duplice binario: se da una parte i giudici, infatti, dimostrano di avere contezza del bisogno di tutelare la sostanziale armonia dei conti pubblici, imponendo a Governo e Parlamento quando deliberano una spesa ad affrontare il problema dei mezzi per farvi fronte¹⁰⁴, dall'altra, riconoscendo la non adesione della Carta ad alcuna teoria economica, concede ampi margini di flessibilità nella determinazione della politica fiscale¹⁰⁵. Ciò che emerge è pertanto un quadro fluido in cui, entro l'assai duttile limite dell'equilibrio, la determinazione degli assetti fondamentali della politica di bilancio è affidata alla discrezionalità *policy maker*. Dalla pronuncia, in altre parole, non è possibile ravvisare la presenza di alcun divieto nell'ordinamento circa l'attuazione di politiche in *deficit spending*¹⁰⁶.

¹⁰³ La previsione deve essere «in un equilibrato rapporto con la spesa che s'intende effettuare negli esercizi futuri e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del Paese: sui quali punti la Corte potrà portare il suo esame nei limiti della sua competenza», sent. 1 del 1966, 6. *Considerato in diritto*. In dottrina è stato criticamente osservato che in virtù di questa impostazione, essendo impossibile determinare l'ammontare delle entrate riguardanti gli esercizi successivi, diviene impossibile negare l'approvazione di spese che rechino queste coperture, ragion per cui si è ritenuto che i provvedimenti di spesa riguardanti gli esercizi futuri possono essere adottati (*de facto*) senza che venga rispettato il precetto di cui all'ultimo comma dell'art. 81 Cost., C. CHIMENTI, *ult. op. cit.*, p. 370.

¹⁰⁴ V. ONIDA, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della «copertura» finanziaria nelle leggi che importano «nuove o maggiori spese»*, cit., p. 29.

¹⁰⁵ Queste precisazione oltre che per tutelare la discrezionalità del legislatore sono state compiute al fine di evitare un irrigidimento tra la Corte e il legislatore, come rilevato da G. RIVOSACCHI, *ult. op. cit.*, p. 332.

¹⁰⁶ In dottrina è stato osservato che con questa pronuncia la Corte ha ammesso «l'indebitamento, pur se questo non era menzionato nella Costituzione», così G. DELLA CANANEA, *Finanza e amministrazione pubblica*, in G. Della Cananea, M. Dugato (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte Costituzionale*, Napoli, 2006, p. 139. È stato inoltre affermato che la decisione in analisi ha dato l'avvio alla *de-costituzionalizzazione* dell'obbligo di copertura, A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, 3/2015, p. 580.

L'impostazione adottata con la sent. 1 del 1966, seppur costantemente confermata nei suoi tratti essenziali¹⁰⁷, viene poi rafforzata. A tal riguardo non può essere taciuto che l'evoluzione della giurisprudenza sul tema è stata notevolmente influenzata dalle riforme della legislazione contabile. Gli interventi normativi del '78' e dell'88' infatti, razionalizzando il sistema di governo della finanza pubblica¹⁰⁸, estendono l'orizzonte temporale del bilancio, facendolo divenire triennale, e rafforzano la disciplina della copertura anche con riferimento alle leggi di spesa di carattere pluriennale o permanente¹⁰⁹. È alla luce di queste innovazioni e della mutata attenzione per il problema del debito pubblico che trova quindi spiegazione la sent. 384 del 1991¹¹⁰, all'interno della quale viene nuovamente affrontato il tema degli oneri gravanti sugli esercizi futuri. Con questa pronuncia la Corte in primo luogo, alla luce degli interventi normativi ora richiamati¹¹¹, ha l'occasione di chiarire che l'orientamento che riconosce "maggior flessibilità" nell'assolvimento dell'obbligo di copertura (sent. 1 del 1966) deve essere applicato al periodo successivo al bilancio triennale¹¹². Ma vi è di più. Il Giudice delle leggi, infatti, afferma che laddove non sussistano le ragioni che giustificano la minor rigore nell'assolvimento del precetto di cui all'art. 81¹¹³, quarto comma, Cost., e gli

¹⁰⁷ Sentt. 47 del 1967; 17, 22, e 94 del 1968; 158 del 1969; 140 del 1976; 12 e 13 del 1987; 69 del 1989; 283 del 1991.

¹⁰⁸ Vedi *infra* § 6.

¹⁰⁹ Si vedano in particolare l'art. 11-ter della legge n. 468 del 5 agosto 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 23 agosto 1968.

¹¹⁰ La pronuncia presenta dei rilevanti profili di interesse perché si tratta della seconda questione di legittimità sollevata dalla Corte dei Conti avente come parametro l'art. 81 Cost. Sul punto si veda V. ONIDA, *Legittimazione della Corte dei conti limitata «per parametro» o conflitto di attribuzioni?*, in *Giur. cost.*, 6/1991, p. 4168. Per un commento generale della sentenza si vedano invece G. SALERNO, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa tra utopia contabile e responsabilità politica*, in *Foro it.*, 1993, p. 405 ss.; R. PERNA, *La copertura delle spese pluriennali: veri e falsi problemi*, in *Foro it.*, 1992, p. 1705 ss.

¹¹¹ In dottrina è stato rilevato che nel giudizio, in realtà, la legislazione contabile ha un peso sostanzialmente trascurabile, costituendo solo un appiglio formale per poter sollevare la questione di legittimità, G. SALERNO, *ult. op. cit.*, p. 406, 410 (spec.).

¹¹² La Corte, in altre parole, prende atto del passaggio da un sistema con base annuale a uno con base triennale. Sent. 384 del 1991, 4.2. *Considerato in diritto*.

¹¹³ Viene, insomma, operata una distinzione tra spese rimodulabili e non. Nel primo caso, come già visto, la legge di spesa si configura come una «autorizzazione» nei confronti del Governo che può

oneri siano inderogabili e determinabili in relazione all'ammontare dell'operazione finanziaria, l'indicazione della quantificazione e della copertura debba comunque essere compiuta in maniera rigorosa¹¹⁴.

Volgendo l'attenzione, invece, ai più recenti orientamenti del Giudice delle leggi emerge in maniera chiara la sua attitudine, di cui si è già detto in premessa, a essere un attore di primo piano nel sistema di finanza pubblica, nonché la sua capacità di agire tenendo in considerazione il contesto politico ed economico in cui si calano le sue decisioni. Il primo provvedimento che merita di essere citato, a tale proposito, è la sent. 70 del 2012¹¹⁵: si tratta infatti della prima declaratoria di incostituzionalità che ha colpito le disposizioni di una legge di bilancio, ancorché regionale, perché non rispettose dell'obbligo di copertura.¹¹⁶ Il provvedimento, in particolare, censura le disposizioni del bilancio di previsione della regione Campania che hanno disposto la copertura finanziaria di alcune voci di spesa per mezzo dell'avanzo di amministrazione conseguito nell'esercizio precedente, la cui misura non è tuttavia ancora esattamente accertata a causa della mancata approvazione del rendiconto¹¹⁷. Secondo il ragionamento svolto dai giudici costituzionali tale prassi, oltre a violare la disciplina statale e regionale che regola la materia¹¹⁸, si pone in contrasto con l'ultimo comma dell'art. 81 Cost. in virtù del

discrezionalmente decidere come intervenire sull'uscita, nel secondo caso invece, non essendo ciò possibile, la quantificazione e la copertura devono essere rigorose.

¹¹⁴ Sent. 384 del 1991, 4.3. *Considerato in diritto*.

¹¹⁵ Per una puntuale e approfondita ricostruzione della sentenza si vedano M. NARDINI, *La "tutela degli equilibri di bilancio" delle Regioni nella sentenza 70/2012 della Corte Costituzionale, alla luce dei nuovi articoli 81 e 119 della Costituzione (nota a sentenza del 28 marzo 2012, n. 70)*, in *amministrazioneincammino.it*, 1/2012, p. 1 ss.; D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 17/2012, p. 3 ss.

¹¹⁶ Nel momento in cui viene adottata la sent. 70 del 2012 (28 marzo 2012) è ancora vigente l'art. 81 della Costituzione licenziato dall'Assemblea Costituente, tuttavia il disegno di legge costituzionale sul "pareggio di bilancio" è già stato approvato in prima e seconda lettura alla Camera dei Deputati e in prima lettura dal Senato (il quale poi voterà nuovamente il testo il 17 aprile successivo).

¹¹⁷ Sul punto la Corte osserva che «il risultato non ancora riconosciuto attraverso l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente [...] consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa», Sent. 70 del 2012, 2.1. *Considerato in diritto*.

¹¹⁸ *Ibidem*. Si vedano in particolare l'art. 187, comma 3, del decreto legislativo n. 267 del 10 agosto 2000 e l'art. 44, commi 2 e 3, della legge regionale della Campania n. 7 del 30 aprile 2002.

quale, per garantire l'equilibrio di bilancio, è necessaria la previa verifica della disponibilità delle risorse impiegate¹¹⁹. A tale riguardo i giudici osservano che l'equilibrio è garantito da due regole: la parificazione delle previsioni tra entrate e spese (regola statica) e il divieto di superare gli stanziamenti consentiti dal bilancio preventivo in corso di esercizio. Ebbene, secondo la Consulta, l'ente territoriale calcolando nella quantificazione preventiva un avanzo presunto, in quanto tale giuridicamente inesistente, avrebbe illegittimamente ampliato il ventaglio di spesa autorizzata attraverso l'iscrizione delle spese previste dalle disposizioni impugnate¹²⁰.

Commentando la sentenza ora richiamata, la dottrina ha osservato che essa rappresenta un punto di svolta sull'orientamento consolidatosi in materia. Dalla sua lettura emergono infatti due importanti novità: *in primis*, quasi anticipando l'attuale formulazione del terzo comma dell'art. 81 Cost., l'obbligo di copertura, forzando il dato normativo¹²¹, viene riferito anche alla legge di bilancio (regionale), in secondo luogo la Corte riconosce forza espansiva al principio di equilibrio («se non di pareggio») che viene più volte richiamato nel testo¹²². Trae così avvio un filone

¹¹⁹ In ossequio al costante orientamento giurisprudenziale per cui la copertura deve essere «credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale». A tal proposito viene infatti messo in evidenza che «il legislatore vieta tassativamente l'utilizzazione dell'avanzo presunto per costruire gli equilibri del bilancio, in quanto entità economica di incerta realizzazione e, per ciò stesso, produttiva di rischi per la sana gestione finanziaria dell'ente pubblico», Sent. 70 del 2012, 2.I. *Considerato in diritto*.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ Non esistono infatti delle interpretazioni dell'art. 81 Cost. che abbiano sostenuto la necessità di assoggettare la legge di bilancio alla disciplina dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione. Viene poi rilevata un'altra incoerenza di fondo nel ragionamento della Corte. Respinta la tesi secondo la quale il bilancio sarebbe esclusivamente la sede della registrazione di entrate e uscite e quindi ammettendo che l'ammontare di una spesa possa essere determinata anche all'interno del documento contabile, non si può al contempo sostenere che l'obbligo di copertura sia finalizzato a garantire l'equilibrio di bilancio, A. BRANCASI, *L'obbligo di copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giur. cost.*, 3/2012, p. 1688. Secondo l'autore la declaratoria di incostituzionalità avrebbe potuto comunque colpire le disposizioni impugnate perché «l'inattendibilità delle previsioni di bilancio è di per sé un vizio a prescindere dalla necessità di salvaguardare un qualche equilibrio» (p. 1689).

¹²² G. RIVOCCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, 3/2012, p. 7 – 8. È stato altresì affermato che «la Corte sembra aver giocato d'anticipo rispetto ai tempi di applicazione della riforma del 2012», così F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2017, p. 3. Lo scopo

giurisprudenziale¹²³ che, rompendo con l'interpretazione già consolidata, inizia a concepire l'obbligo di copertura, quasi recuperando la tesi di Castelli Avolio¹²⁴, come garanzia dell'equilibrio di bilancio e limite quantitativo alle politiche fiscali¹²⁵.

Da quanto detto sino a questo momento emerge in maniera chiara la duttilità che ha caratterizzato l'art. 81 Cost. prima della sua revisione. L'analisi della giurisprudenza sul tema infatti disvela che, pur a Costituzione invariata, attraverso la sua esegesi la disposizione costituzionale ha dimostrato la sua idoneità ad assicurare la tutela di istanze ben diverse tra loro, a tratti persino antitetico. Sorge spontaneo a questo punto chiedersi, e lo si farà nelle prossime pagine, se a seguito della novella del 2012 la norma abbia conservato questa caratteristica.

6. Decisione di bilancio e forma di governo parlamentare.

L'esistenza di un legame genetico tra decisione di bilancio e forma di governo è unanimemente riconosciuta in dottrina¹²⁶: le deliberazioni riguardanti la gestione delle risorse pubbliche sono tra quelle che hanno una maggior attitudine ad avere ripercussioni tangibili nei confronti dei consociati, è allora naturale che le

perseguito dalla Corte con le sue pronunce, in questo periodo, è non solo correggere prassi contrarie alla buona gestione degli enti regionali ma anche contribuire al risanamento dei bilanci pubblici, come osservato da L. VIOLINI, A. ROVAGNATI, *Rileggendo la giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Stato e Regioni del 2012*, in *Le Regioni*, 5-6/2012, p. 975.

¹²³ Sentt. 115 del 2012; 18, 26 e 241 del 2013.

¹²⁴ Vedi *supra* § 4.2.

¹²⁵ A. CRISMANI, *Regole di copertura finanziaria e pareggio di bilancio*, in *Giur. it.*, 2014, p. 1177, 1179; G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, cit., p. 167.

¹²⁶ L'esistenza di una stretta connessione tra decisione di bilancio e forma di governo viene rilevata *ex multis* da G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., p. 9 ss.; F. BASSANINI, *Riflessioni sulla riforma della «Costituzione finanziaria»*, in *Quad. cost.*, 1/1993, p. 423 ss.; P. DE IOANNA, *Forma di governo e politica di controllo della finanza pubblica*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 3/2013, p. 395; S. MERLINI, *Proposte di modifica dell'art. 81 della Costituzione e forma di governo*, in *Quad. cost.*, 1/1993, p. 447 ss.; P. GAMBALE, D. PERROTTA, *I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia: il crescente rafforzamento del ruolo dell'esecutivo e la possibile definizione dei «controlimiti» parlamentari*, in *Rass. parl.*, 2/2005, p. 480.

Carte costituzionali si preoccupino di regolare le funzioni che possono esercitare in materia gli organi di vertice di ciascun ordinamento. A tal proposito non va del resto dimenticato che «la storia della competenza finanziaria dei Parlamenti si confonde con la storia stessa delle istituzioni finanziarie»¹²⁷ e che le più importanti trattazioni sul punto elaborate dalla giuspubblicistica dell'Ottocento, anche quelle di carattere dogmatico, sottendono in realtà una certa idea sulla configurazione dei rapporti tra istituzioni politiche nel sistema costituzionale¹²⁸.

L'evoluzione della disciplina sul tema ha portato alla definizione di due paradigmi che descrivono tendenzialmente i tratti essenziali della decisione di bilancio. Se nella forma di governo duale alle Assemblee legislative è riconosciuto essenzialmente un ruolo esclusivamente di controllo¹²⁹, ferma restano la possibilità di respingere le scelte compiute dal Gabinetto, ad esse viene, invece, assegnata una sfera di potere più rilevante in quelle moniste¹³⁰.

La riflessione che giustifica la configurazione del sistema decisionale nella forma di governo parlamentare può essere così approssimativamente sintetizzata: se il bilancio è uno degli atti fondamentali nella definizione dell'indirizzo politico non si potrebbero comprimere le prerogative del Parlamento con riferimento a esso senza postularne al contempo l'esclusione dal circuito di direzione politica¹³¹. Il ruolo dell'Assemblee legislative sul punto trova del resto fondamento nella logica

¹²⁷ V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., p. 165.

¹²⁸ M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, cit., p. 685 – 690. L'autore evidenzia, ad esempio, che alla base della teoria delle leggi meramente formali elaborata da Laband vi sia la volontà di risolvere la crisi prussiana (1862 – 1866) tra Esecutivo e Parlamento a favore del primo consentendogli di adottare nuove spese anche senza l'autorizzazione del secondo.

¹²⁹ L'indirizzo che ricostruisce la funzione parlamentare in termini di controllo, con riferimento all'approvazione del bilancio, affonda le sue radici nella tesi di legge di bilancio come legge formale, elaborata, come appena visto, per marginalizzare il ruolo dell'organo assembleare nel processo deliberativo. Le Camere, in questo caso, erano infatti chiamate a pronunciarsi su atto proprio dell'Esecutivo, secondo una logica duale che sottraeva ad esse il potere legislativo, S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare* (voce), in *Dig. pubbl.*, IV, Torino, IV, 1989, p. 120.

¹³⁰ G. RIVOCCHI, *ult. op. cit.*, p. 13 – 14. Considerazioni analoghe sono contenute in F. BASSANINI, S. MERLINI, *Introduzione*, in F. Bassanini, S. Merlini (a cura di), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, 1995, p. 52.

¹³¹ Il ragionamento svolto in questi termini è di F. COEN, *Il Parlamento e la spesa pubblica*, cit., p. 467.

necessità di coinvolgere i rappresentanti del corpo elettorale nell'esame del «massimo documento della vita nazionale, racchiudente in sé i benefici e i sacrifici che derivano per la collettività tutta»¹³². Ne deriva che l'unica soluzione possibile, in questo caso, è la «codeterminazione dell'indirizzo politico-economico» da parte delle Camere e del Governo¹³³. Sul punto si rende però opportuna una precisazione: affermare che alla definizione dell'indirizzo economico partecipano esecutivo e legislativo non equivale a sostenere l'impossibilità di differenziare il ruolo dei due organi, l'esperienza insegna infatti, al contrario, che il baricentro può essere spostato verso uno di essi.

Se dall'analisi dei modelli si passa poi a quella del diritto positivo si nota che, in linea con la tendenza a ripartire sommariamente le competenze tra Parlamento e Governo¹³⁴, il dato offerto dalla Costituzione italiana è piuttosto scarno: il primo comma dell'art. 81 Cost., infatti, si limita a statuire che «i bilanci e il rendiconto» debbano essere approvati, con cadenza annuale, dalle Camere e ad affidare l'iniziativa esclusiva in queste materie all'Esecutivo. Complementare a questa disciplina è poi quella prevista dall'ultimo comma dell'art. 72 Cost. che, sempre con riferimento ai provvedimenti normativi ora citati, istituisce una riserva di assemblea: impedisce così che l'approvazione possa avvenire in sede di commissione, ovvero che si possa provvedere attraverso decretazione d'urgenza e delegazione legislativa¹³⁵. Il paradigma consegnato dal testo costituzionale sembra

¹³² S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato* (voce), cit., web.

¹³³ G. RIVOCCHI, *Forma di governo e «funzione finanziaria» del Parlamento: da Walter Bagehot alle moderne procedure di bilancio*, in G. Di Gaspare (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese. Atti del seminario di studio, Roma, 14 dicembre 1998*, Milano, 2001, p. 127; ID., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., p. 14; V. ONIDA, *ult. op. cit.*, p. 234; M. V. ZANGANI, *I recenti sviluppi delle procedure parlamentari di bilancio: la terza fase dell'evoluzione in atto*, in *Rass. parl.*, 3/1996, p. 641, l'autore ha efficacemente sottolineato che nella «Costituzione italiana il sistema delle procedure di bilancio è informato [...] al principio della pienezza dei poteri parlamentari».

¹³⁴ C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica: lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di undici legislature*, Torino, 1995, p. 99.

¹³⁵ In tal modo la Carta cristallizza la concezione di legge di bilancio come atto proprio del Parlamento, come osservato da G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., p. 107.

quindi limitarsi a definire un «procedimento duale»¹³⁶ in cui al Gabinetto viene affidato il compito di predisporre il documento contabile e all'Assemblea quello di esaminarlo e discuterlo per concludere con una deliberazione che lo renda esecutivo¹³⁷. La Carta costituzionale si limita quindi a definire un «contesto elastico» in cui i compiti dei *policy maker* non vengono definiti puntualmente¹³⁸. È quindi al di là della Legge fondamentale che si è sviluppato, in ambito finanziario, il processo di razionalizzazione che ha consentito l'individuazione degli strumenti procedurali finalizzati a garantire la “fusione” di indirizzo governativo e parlamentare¹³⁹.

7. La decisione di bilancio nelle fonti sub – costituzionali.

7.1. Dalla legge Curti alla legge n. 468 del 1978.

Nel primo periodo della storia repubblicana, quello del c.d. «centrismo», il Parlamento occupa un ruolo marginale nel governo dei conti pubblici: le solide maggioranze e la forte *leadership* di cui gode il Presidente del Consiglio dei Ministri¹⁴⁰ fanno sì che il centro fondamentale di elaborazione dell'indirizzo politico, anche in ambito finanziario, sia il governo¹⁴¹ che, come già visto, in questo

¹³⁶ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, p. 258.

¹³⁷ S. BUSCEMA, *ult. op. cit.*, cit., *web*.

¹³⁸ G. DELLA CANANEA, *ult. op. cit.*, p. 117. Si può quindi sostenere che la razionalizzazione della “forma di bilancio” è debole, come osservato da G. G. CARBONI, *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, cit., p. 52.

¹³⁹ Sull'importanza delle fonti subcostituzionali in materia di finanza pubblica si vedano le considerazioni compiute più avanti, *infra* §.

¹⁴⁰ In dottrina è stato autorevolmente osservato che nel periodo compreso tra il 1948 e il 1953 la *leadership* degasperiana può essere accostata a quella tipica del sistema britannico, si è infatti parlato di “parlamentarismo all'inglese”, L. ELIA, *Governo (forme di)* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 1970, XIX, *web*. Le elezioni del 1948 consegnano alla Democrazia Cristiana una maggioranza parlamentare considerevole; grazie alla *concordia discors* tra Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica l'indirizzo politico, durante la prima legislatura, si è definito secondo la logica del parlamentarismo maggioritario (si tratta comunque di un'eccezione), R. CHERCHI, *Scritti di storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Cagliari, 2012, p. 7 ss.;

¹⁴¹ E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa tra governo e parlamento*, cit., p. 121. L'indirizzo politico di questo periodo è ispirato al principio della «neutralità della finanza» e quindi all'idea che lo Stato

arco di tempo sostiene lo sviluppo economico nel sostanziale rispetto del pareggio di bilancio¹⁴². Tale assetto è però destinato a mutare¹⁴³.

Gli anni 60' sono infatti caratterizzati da una forte discontinuità rispetto al passato. In ambito economico la diffusione delle dottrine che predicano l'intervento statale nell'economia determina il definitivo tramonto dell'impostazione di "finanza neutrale" adottata in precedenza¹⁴⁴. Importanti novità si rilevano anche in ambito politico. Con la nascita dei primi esecutivi "di coalizione", il funzionamento della forma di governo italiana, caratterizzata dal multipartitismo estremo¹⁴⁵, si ispira a una logica compromissoria: l'indirizzo politico diviene così la sintesi di una complessa dialettica in cui anche i gruppi parlamentari meno consistenti sono in grado di avere un peso significativo. Lo stesso assetto si riproduce quindi anche nelle dinamiche di gestione dei conti pubblici: gli esiti dei processi deliberativi, non più orientati da un indirizzo unitario, costituiscono la sintesi delle istanze espresse da forze politiche che perseguono fini assai distanti tra loro. È quindi naturale che il Parlamento diventi il fulcro del sistema ("corale") di governo della finanza pubblica.

L'evoluzione degli equilibri istituzionali non è però accompagnata da un adeguamento dell'ordinamento: la decisione di bilancio, infatti, continua a essere disciplinata esclusivamente da prassi e fonti pre-costituzionali¹⁴⁶. A fronte dell'inadeguatezza di questa datata disciplina la necessità di una riforma organica in ambito contabile viene avvertita come improrogabile. Il primo provvedimento normativo (di una lunga serie) adottato per il riassetto della materia è la legge n. 62 del 1 marzo 1964 (c.d. legge Curti). L'atto, tenendo conto della cornice istituzionale nella quale interviene, si pone lo scopo fondamentale di «ordinare e razionalizzare

debba intervenire in maniera limitata sui *trend* naturali del bilancio, L. VERZICHELLI, *La politica di bilancio*, cit., p. 92.

¹⁴² Vedi *supra* § 5.

¹⁴³ Sull'evoluzione del sistema politico e sugli effetti prodotti sulla forma di governo si veda *ex multis* R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006, *passim*.

¹⁴⁴ Vedi *supra* § 1.

¹⁴⁵ Secondo la formula adottata da L. ELIA, *ult. op. cit.*, web.

¹⁴⁶ Come rilevato da G. G. CARBONI, *ult. op. cit.*, p. 55 ss. Occorre ricordare che la legge di contabilità in vigore è il R.D. 2440 del 1923.

– per così dire – il bilancio in Parlamento, vale a dire l’esame e la decisione parlamentare sul bilancio, sino allora separato e disperso in ragione di ciascun disegno di legge di approvazione di ciascuno stato di previsione della spesa afferente alla gestione di ciascuna Amministrazione-Ministero, nonché dello stato di previsione dell’entrata [...]»¹⁴⁷. Tale obiettivo viene quindi perseguito attraverso la previsione di un unico disegno di legge riguardante gli stati di previsione di entrate e spese e, inoltre, dando evidenza e precedenza al quadro generale riassuntivo dell’entrata e della spesa¹⁴⁸. Il bilancio, a partire da questo momento, inizia a delinarsi come atto di controllo degli andamenti finanziari e delle politiche che li sottintendono¹⁴⁹.

La legge Curti, tuttavia, non produce risultati apprezzabili: a seguito della sua entrata in vigore, infatti, il volume della spesa pubblica continua ad aumentare, senza che gli organi di indirizzo riescano a esercitare su di essa un efficace controllo¹⁵⁰. Il governo della finanza pubblica, insomma, è dominato dal *caos*. Si diffonde così la convinzione, in ambito scientifico e politico¹⁵¹, che tale situazione possa essere superata solo attraverso un’ulteriore riforma tesa a superare l’eccessiva

¹⁴⁷ A. MACCANICO, *Legge di bilancio e articolo 81 della Costituzione*, Roma, 2001, p. 17 – 18.

¹⁴⁸ A. GALIANI, *La riforma del bilancio dello stato e bilancio della riforma*, in *Riv. dir. fin.*, 2/2011, web; E. DE SIMONE, *Alle origini della scissione tra democrazia e controllo di bilancio in Italia. Una possibile spiegazione in chiave istituzionale*, in *Riv. dir. fin.*, 3/2014, web. La legge Curti, inoltre, ha fatto coincidere l’anno finanziario con quello solare e ha introdotto la distinzione tra spese correnti e in conto capitale.

¹⁴⁹ E. COLARULLO, *ult. op. cit.*, p. 134.

¹⁵⁰ Si deve rilevare che “l’ingovernabilità” della finanza pubblica è stata favorita dalla disciplina dei regolamenti parlamentari, dimostratasi del tutto inadeguata a “razionalizzare” l’iter decisionale in questa materia all’interno delle Camere, sul punto si veda G. G. CARBONI, *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, cit., p. 56; per un’analisi dettagliata della disciplina dei regolamenti parlamentari (del 1971) si veda S. RISTUCCIA, *Il Parlamento dopo la legge 468 del 1978*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/1979, p. 878 ss.

¹⁵¹ Una sintesi delle numerose visioni che hanno ispirato la riforma della legislazione contabile è rinvenibile nel c.d. “Progetto 80” (il rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975), MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Progetto 80*, Milano, 1970. Si può altresì affermare che la necessità di intervenire sulla legislazione contabile si fonda sull’esigenza di programmare l’attività economica (pubblica e privata) e al contempo dare vita a un sistema di corretta formazione del bilancio, G. M. SALERNO, *Legge finanziaria* (voce), in *Enc. giur.*, XVIII, Roma, 1998, p. 3; M. CARABBA, *Programmazione economica* (voce), in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1987, web.

rigidità della “legge di bilancio”, dovuta al limite previsto dal terzo comma dell’art. 81 Cost., e ad aumentare la capacità di controllo della spesa da parte del Parlamento¹⁵² così da di comprimerne l’andamento naturale al fine di trovare spazio per nuove spese convogliate in azioni programmate nei settori chiave di intervento¹⁵³. L’obiettivo principale che si intende raggiungere, in altre parole, è la creazione di un sistema nel quale i *policy maker* dispongano degli strumenti adeguati per gestire l’andamento della finanza pubblica¹⁵⁴.

In ragione di queste sollecitazioni, con la legge n. 468 del 5 agosto 1978, il legislatore ha interamente ridefinito la materia tracciando le linee essenziali lungo il quale si è evoluta la disciplina in tema di finanza pubblica sino a oggi¹⁵⁵. Gli elementi innovativi più rilevanti contenuti nell’intervento normativo sono essenzialmente tre¹⁵⁶: l’istituzione del bilancio pluriennale, la previsione di una decisione, nella previsione di bilancio, con la quale fissare l’entità complessiva del ricorso al mercato e, infine, l’introduzione della legge finanziaria, ed è su quest’ultima che occorre concentrare l’attenzione in questa sede¹⁵⁷.

La legge finanziaria, secondo quanto riportato dalla 468, cit., ha la funzione di adeguare le entrate e le uscite del bilancio statale (nonché delle aziende autonome e degli enti pubblici che si ricollegano alla finanza statale), tradurre in atto la manovra di bilancio per le entrate e le spese, apportando anche modifiche e integrazioni a norme legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, e fissare il

¹⁵² La legge 468 è l’espressione della massima centralità che il Parlamento ha nel sistema istituzionale in questo momento storico, S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare* (voce), cit., p. 121.

¹⁵³ Alla base di questa impostazione vi è l’idea che la spesa pubblica sia un fenomeno che può essere governato, R. PEREZ, *La riforma del bilancio dello stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1979, p. 237.

¹⁵⁴ A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985, p. 1 – 2; L. LORELLO, *Le legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, in S. Pajno, G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. Le relazioni tra governo e parlamento*, Milano, 2012, p. 327.

¹⁵⁵ La legge 468, cit., è stata precedute da due «leggine» che in qualche modo ne anticipano il contenuto: la legge n. 249 del 10 maggio 1976 e la n. 407 del 20 luglio 1977, sul contenuto di questi provvedimenti si veda A. MACCANICO, *Legge di bilancio e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 20 ss.

¹⁵⁶ Come segnalato da A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2011, p. 15.

¹⁵⁷ Essa stata infatti definita come «l’innovazione più rilevante introdotta dalla legge n. 468 del 1978», R. PEREZ, *ult. op. cit.*, p. 246.

livello massimo del ricorso al mercato nell'esercizio che concorre con le entrate alla disponibilità per la copertura delle spese iscritte in bilancio¹⁵⁸. Il provvedimento normativo viene quindi concepito, nelle intenzioni del legislatore, come strumento a disposizione degli organi di indirizzo per la realizzazione di politiche di stampo keynesiano, finalizzate cioè ad agire sulla domanda complessiva al fine di correggere gli squilibri economici o risanare i conti pubblici¹⁵⁹. In estrema sintesi si può dire che la legge finanziaria «definisce la manovra discrezionale di politica di bilancio [...]»¹⁶⁰ consentendo a Parlamento e Governo di intervenire sulla legislazione vigente così da renderla in sintonia con l'indirizzo politico¹⁶¹. Per quanto concerne, invece, gli equilibri tra i poteri la legge finanziaria appare come una coerente declinazione del paradigma di “co-decisione” a cui si è richiamato nelle pagine precedenti: mentre l'Esecutivo, infatti, rimane esclusivo titolare dell'iniziativa legislativa, alle Assemblee legislative viene riconosciuta la possibilità di modificare (tramite emendamento) la proposta ricevuta, sino a deliberarne una propria¹⁶².

La legge finanziaria si rivela però essere un Giano bifronte¹⁶³: se da un lato essa, infatti, può costituire un efficace mezzo per “riallineare i conti” al momento dell'approvazione del bilancio, dall'altra può divenire un valido strumento finalizzato a eludere il limite contenutistico del terzo comma dell'art. 81 Cost., senza doversi far carico dell'obbligo previsto al quarto comma¹⁶⁴. La prassi ha poi

¹⁵⁸ Art. 11, legge n. 468 del 1978. Sul punto si veda S. BUSCEMA, *Bilanci pubblici* (voce), in *Enc. giur.*, III, 1999, *web*.

¹⁵⁹ G. M. SALERNO, *ult. op. cit.*, p. 4. Vedi *supra* § 1.

¹⁶⁰ M. CARABBA, *ult. op. cit.*, *web*.

¹⁶¹ La “parte discrezionale” della decisione di bilancio è quella dove meglio può esprimersi la funzione di indirizzo del Parlamento, P. DE IOANNA, *Legge finanziaria e approvazione del bilancio*, in *Dem. dir.*, 1/1980, p. 33.

¹⁶² A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, Torino, 2000, p. 32.

¹⁶³ Le “potenzialità contraddittorie” della legge finanziaria vengono segnalata da L. VERZICHELLI, *La legge finanziaria*, Bologna, 1999, p. 47.

¹⁶⁴ P. DE IOANNA, *Dalla legge n. 468 del 1978 alla legge n. 362: note sul primo decennio di applicazione della «legge finanziaria»*, in *Quad. cost.*, 2/1989, p. 210; V. ONIDA, *Editoriale*, in *Quad. cost.*, 2/1989, p. 200 – 201. In realtà l'obbligo di provvedere alla copertura la legge finanziaria non è mai stato messo in discussione, tuttavia esso non è mai stato applicato in modo rigoroso perché vengono indicati in modo impreciso l'effetto delle innovazioni apportate con la finanziaria e l'equilibrio di riferimento sul quale si appoggiano gli oneri da coprire. Inoltre con la votazione del

dimostrato che tra le due “potenzialità” è stata la seconda a prevalere¹⁶⁵. Nel decennio successivo all’approvazione della legge n. 468, cit., si afferma infatti un modello di «finanziaria *omnibus*»: il governo, la cui posizione è indebolita dal parlamentarismo compromissorio, utilizza il contenuto eventuale legge finanziaria, ossia quello non tipizzato¹⁶⁶, per adottare le decisioni più disparate¹⁶⁷, senza preoccuparsi della coerenza tra i fini per cui l’istituto è stato concepito e il suo reale utilizzo; inoltre, non essendovi alcun limite all’emendabilità dell’atto, le Camere sono in grado di alterare senza limiti gli equilibri fissati dal Governo, utilizzando la spesa come strumento per creare consenso¹⁶⁸.

7.2. La legge n. 362 del 1988.

Il processo di razionalizzazione della decisione di bilancio è proseguito con la riforma della legge di contabilità del 1988 (legge n. 362 del 23 agosto 1988). Il provvedimento, a differenza di quanto avvenuto nel 1978, non realizza una ridefinizione radicale dell’*iter* deliberativo ma si preoccupa prevalentemente di “correggere” le criticità della legge 468, cit., la sua portata innovativa è del resto contenuta: esso infatti si limita sostanzialmente a formalizzare soluzioni già adottate in precedenza¹⁶⁹. Le direttrici lungo le quali si sviluppa la novella sono essenzialmente due: evitare la dilatazione dei contenuti normativi della finanziaria e risolvere il problema della copertura della legge finanziaria e degli effetti che essa

saldo netto qualsiasi ulteriore spesa viene coperta con nuovo debito, P. DE IOANNA, C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, 2008, p. 13.

¹⁶⁵ Per una descrizione della prassi applicative della legge finanziaria si veda E. COLARULLO, *L’indirizzo della spesa tra Governo e Parlamento*, cit., p. 185 ss.; S. RISTUCCIA, *ult. op. cit.*, p. 893;

¹⁶⁶ La legge finanziaria è caratterizzata da un contenuto necessario e da uno eventuale, la dottrina ha da sempre individuato una “criticità” nei contorni evanescenti di quest’ultimo, N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L’art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, cit., p. 82 ss.

¹⁶⁷ R. LORELLO, *ult. op. cit.*, p. 331.

¹⁶⁸ N. LUPO, *ult. op. cit.*, p. 87.

¹⁶⁹ Come rilevato da P. DE IOANNA, *La riforma della l. 468/78 nei lavori parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2/1989, p. 349 ss. L’autore evidenzia che i contenuti più rilevanti della legge 362, cit., sono già introdotti con la legge finanziaria 1988.

produce sui saldi¹⁷⁰. In altre parole, il fine ultimo a cui tende l'intervento normativo, così come tutti quelli precedenti e futuri¹⁷¹, è la definizione di un equilibrio stabile tra Camere e Gabinetto e il contenimento della spesa pubblica¹⁷².

Alla luce dell'esperienza maturata nel decennio anteriore, la legge n. 362, cit., interviene in primo luogo sul contenuto eventuale della legge finanziaria stabilendo che essa debba provvedere «alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi» senza poter, al contempo, «introdurre nuove imposte, tasse e contributi né [...] disporre nuovi o maggiori spese» ad eccezione delle ipotesi in cui esse comportino esclusivamente delle variazioni di tipo quantitativo¹⁷³. La legge finanziaria quindi, pur continuando a contenere le determinazioni che fissano l'equilibrio¹⁷⁴, cessa di avere la funzione di attribuire elasticità alla decisione di bilancio¹⁷⁵.

A fronte di ciò, tuttavia, la nuova disciplina innova la struttura della manovra introducendo un elemento di duttilità sino ad allora sconosciuto: i provvedimenti collegati alla finanziaria, ossia leggi ordinarie di entrata e di spesa aventi lo scopo (almeno in linea teorica), a decorrere dal primo anno del bilancio pluriennale, di correggere l'andamento dei conti pubblici¹⁷⁶ o, comunque, di

¹⁷⁰ P. DE IOANNA, C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., p. 13.

¹⁷¹ V. ONIDA, *Editoriale*, in *Quad. cost.*, 3/1993, p. 416.

¹⁷² La legge 362, cit., trova infatti spiegazione nel quadro politico e nella situazione dei conti pubblici in Italia alla fine degli anni 80'. La forte instabilità del Governo non consente la possibilità di elaborare una politica fiscale incisiva in grado contrastare l'allarmante lievitazione di spesa pubblica e deficit, L. VERZICHELLI, *La legge finanziaria*, cit. p. 65 ss.; M. VISAGGIO, *Politiche di bilancio e debito pubblico*, cit., p. 141 ss.

¹⁷³ Queste ipotesi vengono poi puntualmente elencate all'art. 11 della legge n. 468, cit., (come modificata dalla legge 362, cit.), sul punto si veda N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, cit., p. 91. In dottrina è stato osservato che con la riforma del 1988 la legge finanziaria può essere assimilata alla legge di bilancio perché sottoposta al medesimo limite contenutistico, ossia il divieto di introdurre nuovi titoli giuridici di entrata e di spesa, G. M. SALERNO, *Legge finanziaria* (voce), cit., p. 16. Per una descrizione analitica dei contenuti della legge finanziaria si veda G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione e vincoli europei*, cit., p. 279 ss.

¹⁷⁴ Tali decisioni, come ora si vedrà, sono in realtà assunte nel Documento di programmazione economica e finanziaria.

¹⁷⁵ G. M. SALERNO, *ult. op. cit.*, p. 6.

¹⁷⁶ G. G. CARBONI, *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, cit., p. 67.

adattare la legislazione vigente all'indirizzo politico-economico¹⁷⁷. Come è facilmente intuibile, le leggi collegate, essendo la sede delle decisioni di merito, divengono il nuovo terreno di scontro tra i gruppi politici¹⁷⁸. Inoltre, in ragione dell'ambiguità che li caratterizza geneticamente¹⁷⁹, questi atti hanno avuto un connotato multifunzionale «a metà strada tra le leggi ordinarie e gli strumenti di contabilità vera e propria», essi pertanto, oltre che per le finalità per cui sono stati concepiti, sono stati utilizzati dal Governo, soprattutto facendo ricorso alla delegazione legislativa, per realizzare le riforme che altrimenti avrebbero richiesto tempi di approvazione più lunghi¹⁸⁰. Ma vi è di più. Grazie al ricorso ai collegati c.d. “fuori sessione”, adottati cioè a seguito della conclusione della manovra pur essendo collegati con essa, l'Esecutivo è riuscito ad imporsi come attore principale delle decisioni in ambito finanziario, «dando vita ad una manovra finanziaria per così dire *continua* che ha progressivamente esautorato il piano della scelta del Parlamento»¹⁸¹.

La legge 362, cit., inoltre, formalizzando un istituto che era già stato utilizzato¹⁸², modifica la struttura del processo di bilancio introducendo il Documento di Programmazione economico-finanziaria (DPEF). Tale atto ha la

¹⁷⁷ In dottrina è stato efficacemente detto che nei disegni di legge collegati «è presente quella parte della manovra finanziaria che non può essere disposta né nella legge finanziaria (a causa dei divieti contenutistici posti con la legge di riforma n. 362 del 1988), né nella legge di bilancio (a causa del divieto dell'art. 81 Cost.), vale a dire la modifica di norme sostanziali di entrata e di spesa», così G. M. SALERNO, *ult. op. cit.*, p. 12.

¹⁷⁸ P. F. LOTITO, *Legge finanziaria, bilancio e provvedimenti «collegati». Riflessioni sugli atti normativi e di indirizzo in materia di finanza pubblica*, in U. De Servio (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, 1996, p. 13.

¹⁷⁹ La legge contabile, infatti, non ne definisce natura, contenuti normativi, tempi di presentazione e di approvazione parlamentare N. LUPO, *ult. op. cit.*, p. 115. L'autore evidenzia che l'ambiguità non vien meno nemmeno facendo riferimento ai regolamenti parlamentari.

¹⁸⁰ A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, cit., p. 64. A tal proposito si è parlato di «manovra finanziaria *omnibus*», ovvero di «collegati potestativi». In dottrina è stato osservato che si è trattato di «misure scoordinate e casuali, microdisposizioni per lo più di rientro, con l'unica caratteristica comune di essere tutte particolarmente urgenti», così E. COLARULLO, *Le leggi collegate alla manovra finanziaria*, in *Quad. cost.*, 3/1993, p. 522.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 65.

¹⁸² Le Commissioni bilancio di Camera e Senato approvano già nel giugno 1986 due risoluzioni che impegnano il Governo a presentare un documento di programmazione all'interno del quale devono essere illustrati gli obiettivi e gli strumenti della manovra per il triennio 1987-1989.

funzione di definire la manovra di finanza pubblica nel periodo compreso nel bilancio pluriennale¹⁸³, delimitando così il «contesto organico» delle politiche fiscali¹⁸⁴ e anticipando la decisione dell'equilibrio finanziario rispetto alla legge di bilancio e alla legge finanziaria¹⁸⁵; è infatti al suo interno che l'Esecutivo indica gli obiettivi verso i quali tenderà nel prossimo futuro il governo dei conti pubblici¹⁸⁶.

Il DPEF, redatto dal Governo, deve essere annualmente presentato al Parlamento entro il termine fissato dalla legge contabile¹⁸⁷. Esso viene in prima battuta preso in esame dalle Commissioni bilancio di ciascun ramo dell'Assemblea legislativa che, all'esito di tale attività, trasmettono una relazione a entrambe le Camere chiamate ad esprimersi sul documento tramite un'apposita risoluzione. A garanzia dell'integrità dell'indirizzo tracciato dal DPEF i regolamenti parlamentari hanno previsto una serie di misure a tutela del Governo nel corso del procedimento: questi ha infatti la possibilità di scegliere l'ordine della votazione delle diverse risoluzioni presentate, potendo così partire da quella più vicina ai propri orientamenti con effetti preclusi nei confronti delle altre; inoltre la possibilità di emendare l'atto è prevista dal solo regolamento della Camera (art. 118, comma 2, reg. Cam.). Ne emerge un modello in cui l'Esecutivo, il cui ruolo appare notevolmente rafforzato, svolge una funzione decisionale, mentre l'organo legislativo sembra limitarsi al compimento di una funzione di controllo¹⁸⁸.

Tuttavia per riuscire a cogliere quale sia l'importanza del DPEF è fondamentale comprendere in che misura le statuizioni in esso contenute siano in

¹⁸³ Come affermato all'art. 3 della legge n. 468 del 1978 (come modificato dalla legge 362 del 1988).

¹⁸⁴ G. M. SALERNO, *ult. op. cit.*, p. 10.

¹⁸⁵ Come evidenziato da N. LUPO, *ult. op. cit.*, p. 104.

¹⁸⁶ L'atto si compone di due differenti parti: la prima, definita descrittiva, contenente le indicazioni dello scenario macroeconomico all'interno del quale interviene la manovra; la seconda, chiamata prescrittiva, individua gli obiettivi macroeconomici e i saldi di finanza pubblica in termini di competenza e di cassa.

¹⁸⁷ Tale termine era previsto per il 15 maggio, poi è stato posticipato al 30 giugno dalla legge n. 208 del 25 giugno 1999. Occorre tuttavia rilevare che si tratta di un termine ordinatorio: sono state infatti numerose le volte in cui il documento è stato presentato oltre la scadenza individuata dalla legge, senza che ciò abbia prodotto alcuna conseguenza.

¹⁸⁸ A. MUSUMECI, *ult. op. cit.*, p. 54 – 55. Il rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo viene rilevato anche da G. RIVOCCHI, *ult. op. cit.*, p. 295.

grado di vincolare la decisione di bilancio. Ebbene seppur escludendo che il documento programmatico, in quanto «momento indicativo - e non precettivo»¹⁸⁹, abbia una forza cogente nei confronti degli altri atti, e in particolare della legge finanziaria, non si deve pensare che esso non sia in alcun modo idoneo a vincolare l'operato dei *policy maker*. A partire dal 1992 infatti, in virtù di un'interpretazione rigida delle fonti che regolano la materia, gli obiettivi espressi nell'atto di indirizzo vengono considerati un limite per il potere di emendamento (sia parlamentare che governativo) con riferimento agli altri atti della successiva manovra. In particolare nelle risoluzioni del 30 settembre 1992 si afferma che i saldi indicati dal DPEF, a seguito dell'approvazione parlamentare, «in quanto già incorporanti le regole di variazione delle entrate e delle spese per l'impostazione del bilancio dello Stato», costituiscono un vincolo per la discussione e deliberazione parlamentare¹⁹⁰. I contenuti del DPEF acquisiscono così forza precettiva grazie alle autolimitazioni che il Parlamento, con il consenso di tutti i gruppi parlamentari, si è autoimposto¹⁹¹; in questo modo, è stato osservato in dottrina, il Legislativo si è progressivamente e volontariamente «spogliato della qualità di organo co-decidente delle scelte di politica economica e finanziaria per affidarla definitivamente all'esecutivo»¹⁹². Il baricentro del potere di bilancio prima, come visto, più spostato verso le Assemblee legislative sembra ora, invece, più vicino al Governo. Tale conclusione viene tuttavia ridimensionata se la funzione del documento programmatico viene inquadrata nell'ottica, più generale, della decisionale di bilancio complessivamente considerata: in questo caso, infatti, emerge che le prerogative parlamentari, seppur in una certa misura compresse rispetto al passato, non vengono intaccate nel loro

¹⁸⁹ Sentenza n. 25 del 1993, 7. *Considerato in diritto*. La Corte Costituzionale ha comunque rilevato che gli scostamenti dalle previsioni contenute nel DPEF potrebbero assumere rilievo in sede di scrutinio di costituzionalità con riferimento ai profili inerenti la copertura finanziaria delle leggi nel quadro del tendenziale equilibrio tra entrate e spese. La Consulta, in particolare, ritiene che un provvedimento normativo sia censurabile laddove alteri il coordinamento tra fissazione degli indirizzi e scelte concrete.

¹⁹⁰ G. M. SALERNO, *ult. op. cit.*, p. 11. Sull'interpretazione rigida data alla disciplina che regola la materia si veda anche la lettera del Presidente della Camera del 19 novembre 1993.

¹⁹¹ M. V. ZANGANI, *I recenti sviluppi delle procedure parlamentari di bilancio: la terza fase dell'evoluzione in atto*, cit., p. 650.

¹⁹² A. MUSUMECI, *ult. op. cit.*, p. 58.

nucleo essenziale¹⁹³. Il DPEF appare pertanto come uno strumento che, valorizzando la programmazione, serve a rendere più razionale la gestione della finanza pubblica attraverso un sistema di autolimiti reciproci tra Camere e Governo¹⁹⁴, contribuendo in questo modo a superare la precedente situazione di ingovernabilità che ha impedito alle politiche fiscali di raggiungere risultati rilevanti.

Infine non può essere taciuto che la legge n. 362, cit., offre altresì un notevole contributo al risanamento dei conti pubblici attraverso un rafforzamento della disciplina riguardante l'obbligo di copertura delle leggi di spesa. A tal fine la legge di contabilità individua, infatti, in modo puntuale le modalità di assolvimento alla regola prevista dal quarto comma dell'art. 81 Cost. e, inoltre, stabilisce che le iniziative governative vengano accompagnate da una relazione tecnico – finanziaria finalizzata a quantificare gli oneri che da essa deriveranno.

7.3. Le riforme degli anni '90.

Il processo di riforma della normativa contabile non si arresta durante gli anni '90. Al contrario, infatti, le vicende politiche (passaggio dal sistema proporzionale a quello maggioritario), i mutamenti istituzionali (accelerazione del processo di integrazione europea) e la situazione finanziaria del paese richiedono al legislatore ulteriori interventi che adeguino il processo deliberativo, in materia finanziaria, al complesso contesto in cui esso si sviluppa e lo rendano idoneo a raggiungere gli ambiziosi obiettivi di politica finanziaria che l'Italia è chiamata a conseguire.

¹⁹³ M. V. ZANGANI, *ult. op. cit.*, p. 650. In dottrina è stato sostenuto che, alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento sarebbe stato opportuno eliminare, o limitare fortemente, la possibilità per il Parlamento di emendare i documenti contabili, G. ARCONZO, *Le scelte di finanza pubblica in una «democrazia decidente»: alla ricerca di un nuovo ruolo per Parlamento e Governo*, in *Quad. cost.*, 4/2008, p. 820 – 821.

¹⁹⁴ G. RIVOCCHI, *ult. op. cit.*, p. 295. L'autore ritiene infatti che con il DPEF si instauri tra Parlamento e Governo un «reciproco vincolo rispetto al mantenimento di determinati obiettivi in termini di conti pubblici, [...] che, per molti versi rinvia al rapporto fiduciario instaurato ex art. 94 Cost.».

Un primo passo in tal senso viene compiuto con la legge n. 94 del 3 aprile 1997 (c.d. Legge Ciampi). Il provvedimento, pur non apportando significative modifiche al quadro normativo vigente, consolida il controllo del Gabinetto sulla decisione di spesa e aumenta la trasparenza delle decisioni di spesa dei Ministeri¹⁹⁵.

A questo primo intervento fa eco a breve distanza quello, ben più significativo, della legge n. 208 del 25 giugno 1999. Alla base di questa legge non vi è la volontà solo di semplificare e razionalizzare il procedimento deliberativo riguardante il bilancio, ma anche l'idea che alla logica del risanamento dei conti pubblici, superata la fase più critica, si debba affiancare quella dello sviluppo economico¹⁹⁶. La misura più significativa adottata con legge 208, cit., è l'abolizione del collegato di sessione¹⁹⁷: la legge finanziaria ridiviene dunque la sede della manovra e, per tale motivo, ne vengono ridefiniti i contenuti. Invertendo l'impostazione che aveva caratterizzato questo istituto sin dal suo momento genetico¹⁹⁸, con la novella del 1999 viene riconosciuta la possibilità di inserire nella legge finanziaria norme che determinino effetti finanziari negativi, purché non

¹⁹⁵ L. GIOVANELLI, *Contabilità di Stato e sistema europeo dei conti (SEC95) nella prospettiva comunitaria*, Milano, 2006, p. 39. La dottrina ha criticato l'impostazione della legge 94, cit., per l'indifferenza che essa mostra nei confronti della disciplina comunitaria in tema di finanza pubblica, R. PEREZ, *La riforma della finanza pubblica e la legge n. 94 del 1997*, in *Giornale dir. amm.*, 10/1997, p. 910.

¹⁹⁶ C. FORTE, *La riforma degli istituti relativi alla manovra di finanza pubblica*, in *Riv. dir. fin.*, 1/2000, web.

¹⁹⁷ La semplificazione della struttura della decisione di bilancio avviene quindi attraverso l'eliminazione di uno dei suoi elementi essenziali. La legge 208, cit., contiene comunque ulteriori elementi significativi di tipo innovativo, per una loro dettagliata analisi si rinvia a N. LUPO, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quad. cost.*, 3/1999, p. 523 ss.; R. PEREZ, *La riforma del processo di bilancio*, in *Giornale dir. amm.*, 10/1999, p. 921 ss.; A. PALANZA, *Una nuova legge e un ordine del giorno per la riorganizzazione del processo di bilancio come metodo della politica generale (legge 25 giugno 1999, n. 208)*, in *Rass. parl.*, 1/1999, p. 635 ss. In dottrina è stato inoltre rilevato che la nuova disciplina contabile, inoltre, rileva una forte tensione verso l'ordinamento comunitario (ciò emergerebbe in particolare dall'adattamento della scansione della procedura nazionale alle scadenze imposte in sede comunitaria), A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, cit., p. 104. Si potrebbe dire, insomma, che in un certo modo la riforma del 1999 costituisca un'anticipazione del "Semestre europeo".

¹⁹⁸ La legge finanziaria nata per riuscire a controllare i disavanzi diviene, con la riforma del 1999, uno strumento per favorire l'espansione degli investimenti, C. FORTE, *ult. op. cit.*, web. In realtà laddove si consideri che l'istituto è nato per conferire elasticità alla manovra di bilancio si potrebbe sostenere che la legge 208, cit., in realtà ripristina l'originaria funzione della finanziaria.

abbiano carattere localistico o microsettoriale. Si coglie, in questo modo, il passaggio da un'impostazione orientata al solo risanamento a una che dimostra una certa tensione verso la crescita e pertanto a una nuova espansione ed elasticità delle politiche di bilancio. Inoltre, per scongiurare un utilizzo improprio della legge finanziaria, viene altresì previsto che al suo interno non possano essere contenute disposizioni di carattere ordinamentale e organizzativo (a meno che non apportino un rilevante miglioramento ai saldi¹⁹⁹) e deleghe al Governo.

Le opportunità che scaturiscono dalla legge 208, cit., sono quindi notevoli: fissati i tratti essenziali della decisione di bilancio nel DPEF²⁰⁰, la legge finanziaria potrebbe divenire uno strumento di particolare importanza a disposizione dell'Esecutivo e del Parlamento per il perfezionamento delle politiche finalizzate (congiuntamente) alla tutela della stabilità della finanza pubblica e allo sviluppo economico del paese. Tali potenzialità rimangono tuttavia inesprese. Sin dalla prima applicazione della nuova disciplina sembra infatti replicarsi lo schema della finanziaria *omnibus*: non solo lievitano i suoi contenuti, ma al suo interno vengono collocate disposizioni eterogenee e microsettoriali. Il Gabinetto, insomma, utilizza, come nel passato, il provvedimento per "bypassare" il procedimento legislativo ordinario, superando in questo modo qualsiasi ostacolo che potrebbe così sorgere in sede parlamentare²⁰¹. Ma vi è di più. A partire dal 2004 il Governo, ricorrendo a

¹⁹⁹ A tal proposito è stato messo in luce dalla dottrina che per quanto la nuova disciplina non precluda astrattamente in modo assoluto la previsione di disposizione che dispongano meri tagli di spesa, è in realtà assai complesso riuscire a individuare quali norme abbiano un «rilevante contenuto del miglioramento dei saldi», N. LUPO, *ult. op. cit.*, p. 533.

²⁰⁰ I commentatori hanno giustamente individuato nel DEPF il punto di massimo rilievo nella definizione dell'indirizzo della decisione di bilancio, esso infatti si configura come il luogo in cui trova sintesi la dialettica tra Governo e istituzioni comunitarie, nonché tra Governo e Parlamento, A. PALANZA, *ult. op. cit.*, p. 649; A. MUSUMECI, *ult. op. cit.*, p. 105 ss.

²⁰¹ In dottrina è stato affermato che la legge finanziaria è divenuta «un atto normativo mostruoso e incostituzionale» a causa della debolezza dei governi, G. ZAGREBELSKY, *La finanziaria, una legge "speciale"*, in *lavoce.info*, 09/1/2007; L. LORELLO, *Le legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, p. 351. Per uno studio organico sulla prassi con riferimento alla formazione della decisione di bilancio in questo periodo storico (ma non solo) si veda C. BERGONZINI, *Parlamento e decisione di bilancio*, Milano, 2014, p. 51 ss. Si deve inoltre segnalare che il Governo anticipa gran parte della manovra attraverso provvedimenti d'urgenza, emerge in tal modo l'inidoneità della legge finanziaria ad essere utilizzata come strumento anticongiunturale, P. GAMBALE, D. PERROTTA, *I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione*

una prassi *contra Constitutionem*²⁰², sostituisce il testo dell'atto normativo con un maxiemendamento²⁰³ sul quale, poi, pone la fiducia. Il risultato che in tal modo si ottiene è quello di «strozzare il dibattito in Commissione, ridurre al minimo l'intervento in aula – facendo decadere tutti gli emendamenti presentati – e disciplinare al contempo la maggioranza»²⁰⁴.

8. Considerazioni di sintesi.

Giunti a questo punto della trattazione si rende utile fare una sintesi di quanto riportato nelle pagine precedenti, così da poter individuare i tratti essenziali della decisione di bilancio prima della riforma costituzionale del 2012. Questa operazione consentirà nella parte conclusiva del lavoro di comprendere quali siano (qualora ve ne siano) le differenze tra la disciplina passata e quella attuale.

8.1. Decisione di bilancio e vincoli quantitativi.

La prima domanda che occorre porsi è: esistono vincoli quantitativi che limitano, in modo rigido, la possibilità dei *policy maker* di determinare l'indirizzo contabile? La risposta è indubbiamente negativa. Tale orientamento, come visto, può essere dimostrato con numerosi argomenti. La presenza di vincoli di questo genere, per iniziare, non può essere evinta né dal tenore letterale della Carta Costituzionale, né dai suoi lavori preparatori. La stessa giurisprudenza costituzionale ha confortato questa tesi affermando che le politiche di spesa possono

in Italia: il crescente rafforzamento del ruolo dell'esecutivo e la possibile definizione di «controlimiti» parlamentari, cit., p. 487.

²⁰² *Ibidem*, p. 359. L'autrice sottolinea che la prassi del "maxiemendamento" si pone in contrasto con quanto disposto dall'art. 72, primo comma, della Costituzione. Considerazioni analoghe sono compiute da G. ZAGREBELSKY, *ult. op. cit.*, web; B. G. MATTARELLA, *Riflessioni sulla legittimità costituzionale delle ultime leggi finanziarie*, in *Quad. cost.*, 4/2006, p. 783 ss.

²⁰³ G. ARCONZO, *ult. op. cit.*, p. 825 ss.

²⁰⁴ M. RUBECCHI, *Il governo (sempre più) fuori dal Parlamento nella sessione di bilancio*, in G. G. Carboni (a cura di), *La funzione finanziaria del Parlamento. Un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, Torino, 2009, p. 170 – 171. L'autore per descrivere la situazione che si viene a delineare parla efficacemente di Governo in «fuga da Parlamento» (p. 174).

liberamente esplicitarsi entro il (flessibile e indeterminato) limite dell'equilibrio di bilancio. A conclusioni differenti non si arriva nemmeno laddove si guardi alla legislazione contabile; infatti, anche nel momento in cui l'esigenza di risanamento dei conti pubblici è diventata improrogabile la politica fiscale non è mai stata ancorata a un limite di carattere numerico predeterminato. A tal proposito è opportuno ricordare che i vincoli più stringenti alla finanza pubblica, ossia quelli derivanti dal DPEF, costituiscono una autolimitazione che Governo e Parlamento decidono di imporsi all'esito di un procedimento che coinvolge entrambi gli organi²⁰⁵.

Emerge pertanto con una certa chiarezza la duttilità del paradigma analizzato. Ciò è del resto testimoniato dal fatto che, a Costituzione invariata, grazie all'attività ermeneutica della Corte Costituzionale e all'evoluzione della legislazione sub - costituzionale il modello è stato di volta in volta orientato verso obiettivi di politica espansiva, ovvero al contenimento della spesa e risanamento dei conti pubblici²⁰⁶.

8.2. Costituzione italiana e dottrine economiche.

In base a quanto appena riportato è possibile affermare, come corollario, che la Costituzione italiana, nella sua formulazione originaria, non ha aderito ad alcuna dottrina economica. Fermo il limite generale costituito dall'obbligo di copertura, volto a mettere al riparo la stabilità dei conti pubblici da iniziative di spesa irresponsabili, la Carta costituzionale ha rimesso agli organi di indirizzo la scelta dei fini e dei mezzi con i quali perseguirli. La storia politica e le diverse impostazioni delle leggi contabili sono la prova patente di ciò: se in un primo

²⁰⁵ Si deve inoltre evidenziare che il DPEF, come è stato già detto, non viene considerato vincolante per gli altri documenti contabili sul piano sostanziale. I limiti da esso derivanti si impongono infatti sul piano procedurale attraverso una particolare interpretazione dei regolamenti parlamentari avallata da tutti i gruppi. Questo sistema di vincoli si basa quindi sul consenso delle forze politiche.

²⁰⁶ Confermando in qualche misura la tesi espressa da Arrow, Diamond, Maskin, Schutze, Sharpe, Solow, Blinder e Tyson secondo i quali il pareggio potrebbe essere raggiunto a Costituzione invariata, vedi *supra* Cap. I, § 3.

momento i governi «centristi» orientano le determinazioni contabili verso il pareggio, finita la “*leadership degasperiana*” l’affermarsi delle politiche di tipo espansivo non incontra alcun limite giuridico; se la legge 382, cit., nasce con lo scopo fondamentale di diminuire i livelli di *deficit*, nella 208, cit., è possibile riscontrare una certa attenzione verso il tema dello sviluppo economico²⁰⁷.

8.3. Chi è il principale attore della decisione di bilancio?

È stata forse questa la domanda più complessa che l’art. 81 della Costituzione ha posto nel corso del tempo alla scienza giuspubblicistica, le risposte date dalla letteratura sul tema sono state infatti numerose ed eterogenee. Il dato di partenza consegnato dalla Costituzione, come visto è piuttosto chiaro: Parlamento e Governo, in posizione sostanzialmente pari ordinata, devono co-determinare la decisione di bilancio. Data tale premessa, a partire dagli anni 70’ ha tratto avvio un processo di razionalizzazione che, a eccezione di quanto avvenuto in un primo momento, ha rafforzato la posizione dell’Esecutivo, senza però sottrarre alle Assemblee legislative le prerogative essenziali in ambito finanziario, ad esse infatti, soprattutto grazie all’implementazione della programmazione, viene riconosciuto un adeguato spazio di partecipazione. In particolare il *framework* normativo che disciplina la materia, ossia i regolamenti parlamentari e la legge contabile, sembra descrivere un sistema deliberativo in cui le Camere partecipano, con il DPEF, alla definizione delle linee essenziali della politica fiscale e alla fissazione dei limiti entro i quali l’attività di governo della finanza si dovrà esplicare. Le caratteristiche fondamentali di questa impostazione non sembrano mutare nemmeno con l’accelerazione del processo di integrazione comunitario che, come si avrà modo di illustrare nelle prossime pagine, modifica la fisionomia della decisione di bilancio,

²⁰⁷ Fermo restando che ogni intervento, comunque, si propone di razionalizzare le uscite. Tale elemento, tuttavia, non può essere considerato come qualificante di un provvedimento normativo. La razionalizzazione della spesa pubblica, come insegnano i grandi classici del costituzionalismo, rappresenta infatti una delle finalità che lo Stato è chiamato a perseguire per evitare il suo dissesto e quindi il fallimento.

facendola divenire l'esito di un processo che si svolge tra dimensione nazionale e sovranazionale, coinvolgendo come attori principali il Governo e la Commissione europea.

8.4. La decisione di bilancio tra modello normativo e prassi.

In definitiva, alla luce di quanto detto, sino a questo momento il paradigma della decisione di bilancio anteriore alla legge costituzionale 1 del 2012 sembra essere: elastico, perché privo di vincoli di carattere sostanziale; neutro, perché non esprime alcun *favor* verso una teoria economica; e conforme alla logica della forma di governo monista, perché non altera l'equilibrio tra Esecutivo e Legislativo nell'esercizio delle potestà deliberative.

Se dal piano dell'analisi dei modelli si passa però a quello dello svolgimento della prassi il quadro cambia radicalmente. Le relazioni tra Governo e Parlamento hanno assunto, infatti, una dimensione patologica in cui il primo, con azioni prevaricatrici, ha del tutto marginalizzato il secondo, attraverso uno schema costantemente ripetuto tanto nel periodo "proporzionale", quanto in quello "maggioritario", a testimonianza del fatto che, in realtà, la soluzione delle distorsioni dei processi decisionali non siano risolvibili con la sola "correzione" dei sistemi elettorali. Non solo. Anche sul versante del contenimento della spesa è possibile fare una considerazione critica: un'interpretazione (e quindi anche un'applicazione più rigorosa) dell'obbligo di copertura, come testimoniato dalla più recente giurisprudenza costituzionale, sarebbe stata sufficiente per garantire l'integrità dei conti pubblici. Ne deriva che in realtà il superamento dei problemi del governo della finanza pubblica in Italia non si possa ottenere (solamente) attraverso la riforma dei testi legislativi, ma ciò dipenderà anche dal modo in cui gli attori del sistema istituzionale si atteggiavano nell'esercizio delle proprie funzioni.

CAPITOLO II

IL GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA

SEZIONE I

IL QUADRO NORMATIVO

1. La disciplina della finanza pubblica europea: i profili generali.

1.1. La disciplina dei Trattati e la sua evoluzione.

Il fatto che la decisione di bilancio negli ordinamenti statali subisca un forte condizionamento da parte dell'Unione Europea è dato ormai per pacifico dalla dottrina²⁰⁸. Per questa ragione uno studio su questo tema non può prescindere dall'analisi della disciplina comunitaria in materia di finanza pubblica. I provvedimenti assunti in questo ambito essere classificati facendo riferimento a tre differenti periodi: il primo, ossia quello dell'adozione delle disposizioni contenute nel Trattato di Roma; il secondo nel quale trovano collocazione quelle contenute nei Trattati di Maastricht (1992) e Amsterdam (1997); e infine il terzo (ancora in atto) riguardante la riforma della *governance* che ha preso avvio con l'adozione di misure per il contrasto della crisi²⁰⁹.

Il Trattato istitutivo della Comunità economica europea, nella versione adottata a Roma nel 1957, recita così: «Ogni Stato membro attua la politica necessaria a garantire l'equilibrio della sua bilancia globale dei pagamenti e a mantenere la fiducia nella propria moneta». Come appare evidente, la scelta delle

²⁰⁸ Questo condizionamento può essere ricondotto alla capacità sempre crescente delle organizzazioni internazionali di condizionare le politiche di bilancio nazionali.

²⁰⁹ Questa classificazione, come evidente, non ha nessun rilievo sotto il profilo giuridico, ma ha l'obiettivo di semplificare l'esposizione, essa è stata proposta da R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio il bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, cit., p. 353.

parti contraenti è quella di lasciare a ciascun paese la titolarità esclusiva delle decisioni in ambito di politica economica²¹⁰. Tuttavia, nel testo dell'accordo, possono essere ravvisate alcune prime limitazioni per i paesi sottoscrittori, essi assumono infatti «il dovere di evitare disavanzi di bilancio particolarmente pronunciati» al fine di impedire il deprezzamento delle monete nazionali e conseguenze sul mercato comune²¹¹.

Tale modello è però destinato a mutare. In un breve arco di tempo, infatti, si diffonde l'idea che per la creazione di un mercato unico sia indispensabile intraprendere un processo che porti progressivamente alla convergenza tra le economie europee. Questa convinzione, accolta prima nel piano Werner, si rafforza con l'adozione del Sistema Monetario Europeo, anche se in realtà in questa fase non vengono adottati provvedimenti significativi²¹².

Il vero punto di svolta si ha con il Trattato di Maastricht del 1992, il quale, facendo seguito alla volontà già espressa dagli stati membri nell'Atto Unico Europeo, istituisce l'Unione Economica e Monetaria. In questa circostanza, viene respinta la proposta di attrarre a livello sovranazionale la titolarità della politica economica, oltre a quella del governo della moneta. Si opta così per un sistema, unico al mondo, di "moneta senza Stato", in virtù del quale rimangono in capo alle istituzioni nazionali le prerogative essenziali riguardanti le politiche contabili,

²¹⁰ È comunque il caso di evidenziare che l'art. 3, lett. g, del Trattato individua tra le finalità della Comunità quella di «(del)l'applicazione di procedure che permettano di coordinare le politiche economiche degli Stati membri e di ovviare ai loro squilibri nelle loro bilance dei pagamenti», inoltre nel successivo art. 105 si afferma che «gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche»; da ciò si evince che fosse già avvertita l'esigenza di una certa omogeneità nell'ambito della politica economica tra i vari paesi aderenti. Ad ogni modo il Trattato non istituisce «alcuna forma di controllo o indirizzo diretta a limitare le decisioni di bilancio dei singoli Stati», così G. G. CARBONI, *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, cit., p. 110.

²¹¹ Sul punto si veda G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria* (voce), in *Enc. dir., Ann. VII*, Milano, 2014, p. 811. I redattori del Trattato, secondo l'autore, avrebbero evitato di affrontare le questioni inerenti la politica economica perché sarebbe stato impossibile riuscire a risolverle adottando soluzioni condivise da tutte le parti.

²¹² Il piano Werner prevedeva la realizzazione dell'Unione economica monetaria entro il 1980; il Sistema monetario europeo, invece, costituisce un sistema di cambi fluttuanti entro parametri stabiliti. Entrambi questi sistemi di "collaborazione monetaria" sono stati concepiti come soluzioni a seguito della crisi degli accordi di Bretton Woods. Sul punto diffusamente F. FAURI, *L'Italia e l'integrazione economica europea*, Bologna, 2001, p. 149 ss.

mentre a quelle unionali viene affidato, in questo ambito, un ruolo di assistenza all'azione statale.

L'impostazione seguita, a causa della sua artificiosità, dimostra subito di essere problematica: la scelta operata infatti, al di là del dato formale, ha comunque impedito ai paesi aderenti di poter ricorrere ai principali strumenti di politica economica da sempre adottati²¹³. Non è quindi errata l'opinione di chi ritiene che in questo assetto vede uno dei principali fattori di debolezza dell'eurozona che ha impedito una celere reazione alla crisi²¹⁴.

Corollario del principio di autonomia delle finanze pubbliche nazionali è il divieto di *no bail out*, in virtù del quale la Comunità non è responsabile e non può farsi carico delle obbligazioni finanziarie assunte da qualsiasi autorità pubblica degli Stati membri²¹⁵. Alla base di questa previsione vi sono due differenti convincimenti. Il primo è che le difficoltà a reperire capitali in condizioni di eccessivo indebitamento fungano da deterrente rispetto al *moral hazard*²¹⁶. Il secondo, invece, è quello di evitare che gli effetti negativi derivanti dalle scelte di bilancio di un singolo paese possano causare ripercussioni nei confronti di quelli che hanno un debito pubblico sostenibile²¹⁷.

²¹³ Così G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 1/2012, p. 16. L'autore inoltre, richiamando la letteratura economica sul punto, pone l'accento sul fatto che «un'area economicamente integrata e con una moneta unica postula politiche fiscali omogenee da parte degli Stati che ne fanno parte».

²¹⁴ Sul punto R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2016, web.

²¹⁵ La disposizione di riferimento è l'art. 103 TCE (ora 125 TFUE). In dottrina è stato sostenuto che questa disciplina sia espressione del principio di sussidiarietà: a fronte del collocamento del processo decisionale il più vicino possibile ai cittadini, si è reso necessario "sgravare" il livello superiore dagli impegni assunti dal livello inferiore, così M. L. TUFANO, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, in *Dir. Un. Eur.*, 3/2002, web. Si deve inoltre ricordare che le statuizioni ora richiamate subiscono un temperamento all'art. 122 TCE (ora 122 TFUE), il cui secondo paragrafo prevede la possibilità di aiuti finanziari da parte dell'Unione in caso di «calamità naturali o di circostanze eccezionali», per un approfondimento si veda F. SCIAUDONE, *Art. 122*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1311 ss.

²¹⁶ M. L. TUFANO, *Art. 125*, in A. TIZZANO (a cura di), *ult. op. cit.*, p. 1325.

²¹⁷ La logica di fondo di questa impostazione è abbastanza elementare: se i singoli Stati rimangono titolari della decisione di bilancio, devono altresì essere responsabili delle conseguenze che da essa derivano.

A questo punto è però necessario fare una precisazione. Il Trattato di Maastricht pur trasferendo in sede sovranazionale il solo governo della moneta, introduce comunque delle «regole di sorveglianza pubblicistica» della politica fiscale, declinate sotto forma di meccanismi di controllo dei conti pubblici. Le parti contraenti ritengono, infatti, che il solo principio del *no bail out* (e quindi la c.d. «virtù pedagogica dei mercati»)²¹⁸ non sia da solo in grado di garantire la stabilità dei mercati finanziari, considerata condizione essenziale per il successo dell'Unione²¹⁹.

Le politiche economiche, pertanto, vengono classificate come «questione di interesse comune» (art. 99 TCE, ora art. 121 TFUE) e, in quanto tali, esse vengono sottoposte ad una «politica di coordinamento»²²⁰ (art. 4 TCE, ora art. 119 TFUE) da parte delle istituzioni comunitarie²²¹. I principali strumenti previsti per l'attuazione di questa previsione sono: i) l'attribuzione di una funzione di indirizzo al Consiglio attraverso l'adozione di «un progetto di indirizzi di massima» (c.d. grandi orientamenti per le politiche economiche) a seguito di un procedimento che vede coinvolti anche il Consiglio europeo e la Commissione (art. 99 TCE, ora 121, par. 2, TFUE); ii) la sorveglianza multilaterale, in virtù della quale il Consiglio, sulla base delle indicazioni fornite dalla Commissione, monitora l'andamento dell'economia degli Stati membri e indirizza ad essi delle raccomandazioni nel caso in cui si verificano degli scostamenti rispetto agli indirizzi di massima (quest'ultima attività è generalmente nota come *early warning*)²²²; iii) l'introduzione del divieto di disavanzi pubblici eccessivi, affiancato da una procedura di controllo e di sanzione (art. 104 TCE, ora 126 TFUE).

²¹⁸ *Ibidem*.

²¹⁹ Al momento della redazione dell'Accordo, infatti, le parti vogliono evitare che il cattivo stato di salute dei conti pubblici nazionali e i conseguenti attacchi speculativi del mercato possano compromettere la realizzazione degli obiettivi del Trattato, come avvenuto, invece, con il Sistema monetario europeo, sul punto G. CARBONI, *ult. op. cit.*, p. 127.

²²⁰ È stato escluso che questa previsione istituisca una competenza di coordinamento ai sensi dell'art. 2, par. 5 TFUE, così M. ORLANDI, *Art. 119*, in A. TIZZANO (a cura di), *ult. op. cit.*, p. 1290.

²²¹ Si ricordi inoltre che le «finanze pubbliche [...] sane» sono indicate tra i principi direttivi di cui all'art. 3 TCE, mentre all'art. 121 TCE si afferma che la finanza pubblica deve essere «sostenibile».

²²² Per un'analisi più estesa sul punto si rinvia a C. PESCE, *Art. 121*, in A. TIZZANO (a cura di), *cit.*, p. 1309.

Tra gli strumenti ora citati quello a rivestire il maggior rilievo è indubbiamente il terzo. Esso infatti, prevede, per la prima volta, precisi standard sia di tipo quantitativo, sia di tipo qualitativo che i paesi aderenti sono tenuti ad osservare: l'art. 104 TCE costituisce pertanto, nel diritto comunitario, la genesi normativa del processo di compressione del potere di bilancio nazionale.

La possibilità di attivare il procedimento previsto dall'art. 126 TFUE è ancorata all'esito di una valutazione svolta sulla base di due parametri: il disavanzo pubblico, ossia il saldo tra entrate e uscite riferito all'esercizio finanziario preso in considerazione, e il debito pubblico, il cui valore è ottenuto dalla somma degli esercizi finanziari pregressi. Solo nell'ipotesi in cui il rapporto tra questi e prodotto interno lordo sia superare ai «valori soglia»²²³ indicati dal protocollo sui disavanzi eccessivi sarà possibile attivare la procedura descritta dal diritto primario.

Tuttavia, occorre ricordare, il meccanismo sanzionatorio è ispirato al criterio della gradualità e prevede il ricorso a provvedimenti di differente intensità. Nella prima fase le conseguenze a cui il paese va incontro sono piuttosto blande: è infatti previsto (essenzialmente) che la Commissione rediga una relazione da inviare allo Stato, il quale, a sua volta, può formulare delle osservazioni, ed è solo all'esito di questo contraddittorio che il Consiglio (sempre su proposta della Commissione) decide circa la sussistenza del disavanzo eccessivo. Inoltre è opportuno ricordare che la valutazione sottesa a questa deliberazione, non è di tipo contabile, e quindi strettamente legata al dato numerico, ma deve essere «globale»: si deve cioè tener conto di ulteriori parametri che rendono questo un giudizio di tipo discrezionale (e quindi politico)²²⁴. Qualora però il paese non si adegui sono previste conseguenze

²²³ I "valori soglia" sono indicati all'art. 1 del Protocollo per i disavanzi eccessivi allegato al Trattato e sono, rispettivamente, «il 3 % per il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato» e il «il 60 % per il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato». Si deve inoltre ricordare che la disposizione ora in rilievo elenca i casi in cui i limiti ora enunciati possono essere superati. Per una disamina più estesa di tutte la disciplina si rinvia a S. D'ACUNTO, *Art. 126*, in A. TIZZANO (a cura di), *ult. op. cit.*, p. 1331 ss.

²²⁴ Sul punto si veda M. F. MERAUVIGLIA, *La politica economica e monetaria*, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte Speciale. Il diritto sostanziale*, Milano, 2010, p. 286 ss.

ben più gravi: il Consiglio può indicare le misure da adottare e il termine per farlo. Inoltre, in attesa che si verifichi l'adempimento è possibile richiedere la pubblicazione di specifiche informazioni, chiedere alla BEI di riconsiderare la propria politica di prestiti e, infine, imporre la costituzione di un deposito infruttifero presso la Comunità, oppure infliggere ammende di entità adeguata²²⁵.

Con tali previsioni, è stato osservato, la stabilità dei conti pubblici diviene tema centrale nella riflessione politica europea «da *ratio* non scritta dell'azione dei ministri del tesoro e dei governatori delle banche centrali è divenuta la *Grundnorm* delle politiche finanziarie pubbliche»²²⁶.

L'impianto ora descritto non è destinato a rimanere immutato per molto tempo: alcuni paesi, *in primis* la Germania, non condividono le regole poste dal Trattato di Maastricht perché ritenute non adeguatamente severe soprattutto nella parte in cui è stata prevista una valutazione di tipo discrezionale (e non un automatismo) per l'accertamento dei disavanzi eccessivi.

Alla fine del 1995 il ministro delle finanze tedesco Theodor Waigel sostiene la necessità di implementare la disciplina sul disavanzo. A tale proposta fanno eco manifestazioni di dissenso da parte degli altri esecutivi europei, in particolare di quello francese, i quali ritengono che ulteriori compressioni del potere di bilancio delle istituzioni nazionali inciderebbero su elementi essenziali dei singoli ordinamenti costituzionali. Ne segue un dibattito politico destinato a concludersi con l'adozione del Patto di Stabilità e Crescita (PSC).

1.2. Il patto di stabilità e crescita.

²²⁵ In dottrina è stato evidenziato che in realtà solo gli ultimi due provvedimenti elencati, comportando delle conseguenze pecuniarie, possono considerarsi come delle sanzioni giuridiche. Inoltre è stata messa in discussione l'utilità di infliggere sanzioni di carattere economico nei confronti di uno Stato con problemi di bilancio, così L. DANIELE, *Unione economica e monetaria, obblighi degli Stati membri e poteri sanzionatori delle istituzioni*, in *Dir. Un. Eur.*, 4/1996, *web*.

²²⁶ Così G. DELLA CANANEA, *La "pubblicità" dei disavanzi eccessivi: tecniche di determinazione ed effetti*, in *Riv. trim. dir. pubbl. comm.*, 3-4/2009, *web*.

Il Patto di stabilità e crescita è stato adottato dal Consiglio Europeo di Amsterdam. Esso è formato da una risoluzione, la n. 97/C236/01 del 17 luglio 1997, e da due regolamenti: il 1466 del 1997 e il 1467 del 1997. La prima costituisce una manifestazione di volontà del Consiglio europeo²²⁷ e prevede l'impegno per i singoli stati a «rispettare l'obiettivo, indicato nei loro programmi di stabilità o di convergenza, di un saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio» e, inoltre, ad adottare tutte le misure correttive necessarie per il raggiungimento del risultato prefisso (entro un determinato limite di tempo). Al suo interno vengono altresì fornite una serie di indicazioni sulle modalità con le quali Commissione e Consiglio devono esercitare le attribuzioni, in materia di politica economica, assegnategli dal Trattato. Si provvede, in questo modo, a diminuire la discrezionalità riconosciuta alle istituzioni comunitarie dalle disposizioni di diritto primario sopra richiamate.

Il regolamento 1466 del 1997 (c.d. braccio preventivo) disciplina il procedimento attraverso il quale, nell'ambito della sorveglianza multilaterale, il Consiglio monitora i paesi aderenti con riferimento all'andamento del programma di stabilità: un documento, presentato annualmente da ciascun governo nazionale, nel quale deve essere indicato l'obiettivo di medio termine (sempre «prossimo al pareggio») che si vuole raggiungere, le misure di bilancio che si intendono adottare affinché ciò si verifichi e una serie di previsioni sull'andamento dell'economia e su come esso possa incidere sulla stabilità dei conti pubblici. Vengono, altresì, indicate le modalità attraverso le quali deve avvenire, da parte degli organi comunitari, l'analisi dei dati forniti e le azioni da compiere (adottare raccomandazioni *ex art.* 104 TCE) nel caso in cui vi sia uno scostamento rispetto alle previsioni²²⁸.

²²⁷ A tal proposito si deve ricordare che il diritto comunitario non prevede, tra gli atti delle istituzioni, la risoluzione. Pertanto si ritiene che essa debba considerarsi espressione della funzione del Consiglio, prevista dall'art. 4 del Trattato sull'Unione (ora art. 15 TUE), di dare «l'impulso necessario» allo sviluppo dell'Unione definendone «gli orientamenti politici generali», così G. DELLA CANANEA, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin.*, 4/2001, *web*. A tal proposito, inoltre, è interessante notare che lo stesso documento, al punto IV, si autodefinisce come «orientamento politico rigoroso».

²²⁸ Il regolamento (artt. 7 ss.) disciplina altresì la procedura di monitoraggio per i piani di convergenza, ossia quelli presentati dagli Stati che non hanno adottato l'euro, nei confronti di questi

L'altro atto normativo del Patto, invece, il regolamento 1467 del 1997 (c.d. braccio correttivo), definisce e specifica contenuti e tempi della procedura sui disavanzi eccessivi. Esso pertanto soddisfa (o cerca di farlo) le pretese di quanti, all'indomani della conclusione del Trattato di Maastricht, hanno ritenuto che il testo dell'art. 104 TCE fosse eccessivamente vago (e quindi non abbastanza incisivo). La disciplina scandisce, con notevole precisione, i termini delle varie fasi del procedimento, definendone così anche la durata massima (sez. 2).

Importanti chiarimenti vengono forniti anche circa l'esercizio delle potestà discrezionali da parte del Consiglio. Il regolamento, infatti, definisce i caratteri di eccezionalità e temporaneità al ricorrere dei quali lo scostamento non deve essere considerato rilevante. Ma la novità più significativa, sotto questo versante, è un'altra e riguarda l'esercizio del potere sanzionatorio da parte dell'istituzione europea. A tal proposito (artt. 11 e 12) viene stabilito che qualora si decida di irrogare una sanzione, ai sensi del par. 11 dell'art. 104 TCE, essa debba consistere nella costituzione di un deposito infruttifero, il cui ammontare deve essere determinato secondo i criteri (numerici) che vengono indicati. Trascorsi due anni, se a giudizio del Consiglio il disavanzo non è cessato, la somma depositata viene definitivamente trattenuta a titolo di ammenda. A bene vedere, però, la diminuzione dei margini di valutazione è più apparente che reale: nelle disposizioni ora richiamate, infatti, si fa spesso ricorso a enunciazioni così vaghe da poter essere disattese in qualsiasi momento senza alcuna conseguenza²²⁹. Tale considerazione, del resto, non desta alcuno stupore laddove si tenga presente la natura di organo politico, e non tecnico o giurisdizionale, dell'istituzione.

paesi il Patto di stabilità non prevede vincoli particolarmente rigidi, ma solo "obbligazioni di condotta".

²²⁹ Viene infatti precisato che la costituzione del fondo infruttifero e la sua conversione in ammenda sono disposte «in linea di principio» (artt. 11 e 13) e lo stesso apprezzamento circa la necessità di abrogare le sanzioni è subordinata alla valutazione «della significatività dei progressi compiuti dallo Stato» (art. 14).

In definitiva il Patto di stabilità e crescita, integrando le previsioni del Trattato²³⁰, definisce in maniera più puntuale le attribuzioni delle istituzioni e declina il concetto di stabilità finanziaria facendola coincidere con «un saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio».

La dottrina, commentando le disposizioni appena illustrate, ne ha unanimemente riconosciuto la portata innovativa sia sul versante del diritto interno, sia su quello dell'ordine giuridico europeo. A tale proposito, sotto il primo profilo, è stato evidenziato che «l'irrigidimento» delle modalità applicative della procedura per disavanzi eccessivi ha determinato, nei confronti degli Stati membri, l'insorgere «di un vero e proprio obbligo di conseguire un risultato positivo in termini di conti pubblici»²³¹, senza però che le istituzioni europee sostituiscano quelle nazionali nella determinazione dell'indirizzo politico finanziario e nell'assunzione della conseguente responsabilità²³². Per quanto riguarda, invece, la dimensione comunitaria è stato notato che i provvedimenti ora in disamina hanno mutato l'essenza della disciplina sui disavanzi eccessivi: con la previsione del (tendenziale) pareggio di bilancio la connotazione sfavorevole non investe più il *deficit* eccessivo, ma il *deficit* in sé. Non solo. La procedura di sorveglianza multilaterale, così come prevista dal Patto, rivela altresì la sussistenza di una Costituzione europea

²³⁰ Il rapporto intercorrente tra le disposizioni del Trattato e del Patto è stato dibattuto in dottrina. Secondo un primo orientamento, il secondo imponendo un obbligo di risultato nei confronti dei paesi membri avrebbe un valore sostitutivo rispetto al primo (in particolare al Protocollo sui disavanzi eccessivi), così R. PEREZ, *Il patto di stabilità e crescita: verso un patto di flessibilità?*, in *Giornale dir. amm.*, 9/2002, p. 999. *Contra* G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione e vincoli europei*, cit., p. 376 ss. L'autore respinge la tesi ora illustrata sulla base di tre considerazioni: nessun atto di diritto derivato può modificare la portata di quello primario, la previsione di un saldo prossimo al pareggio è funzionale al perseguimento degli obiettivi posti dal Trattato (che non vengono in alcun modo modificati), la potestà sanzionatoria non viene esercitata per le violazioni del vincolo contenutistico. A favore di questa tesi anche G. CAPORALI, *Patto di stabilità e crescita e ordinamento europeo*, in *Dir. soc.*, 2004, p. 107.

²³¹ G. RIVOCCHI, *ult. op. cit.*, p. 374.

²³² Al contrario la disciplina comunitaria, con le sue disposizioni in materia di pubblicità dei conti statali, dovrebbe servire a valorizzare il principio di responsabilità dei decisori politici, F. SUCAMELI, *Il patto di stabilità interno fra politica e diritto*, in *Quad. cost.*, 2/2004, p. 408, dello stesso avviso G. DELLA CANANEA, *ult. op. cit., web*. In realtà non sono mancate le opinioni di segno opposto. È stato, infatti, autorevolmente sostenuto che le disposizioni del patto comportino una compressione delle potestà discrezionali statali, anche al di là delle scelte riguardanti la finanza pubblica, così G. GUARINO, *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Milano, 2006, p. 47.

"postkeynesiana", ossia che assume come presupposto la stabilità duratura dei conti pubblici²³³.

Il modello normativo europeo in materia di bilancio dimostra quindi una certa tensione verso il "paradigma rigido" del quale si è parlato nelle pagine precedenti²³⁴; è quindi inevitabile che a seguito dell'adozione di questa impostazione, in virtù del legame che intercorre tra ordinamento statale e sovranazionale, anche le scelte contabili dei paesi membri ne risultino influenzate.

Grazie soprattutto alle condizioni economiche particolarmente favorevoli, che hanno consentito ai paesi aderenti di rispettare i parametri prescritti dal diritto comunitario, l'applicazione del Patto di Stabilità e crescita non ha comportato rilevanti problemi negli anni successivi alla sua genesi. Tale scenario però è destinato a mutare nei primi anni 2000. A partire da questo momento il Consiglio inizia ad applicare in maniera rigida le regole fiscali europee, assumendo, talvolta, decisioni poco ragionevoli, come nel caso del giudizio negativo espresso, in contrasto con la Commissione, sull'Irlanda²³⁵. Non solo. Con il rallentamento dell'economia diviene più difficile la possibilità di rispettare i vincoli e, pertanto, iniziano a diffondersi istanze, da parte degli esecutivi nazionali, di maggiore flessibilità. Per tali motivi nel Consiglio di Siviglia si decide di concedere condizioni derogatorie ad alcuni paesi (tra cui l'Italia)²³⁶.

²³³ Le osservazioni sono di G. DELLA CANANEA, *ult. op. cit., web*. L'autore precisa che in questo caso il termine costituzione viene inteso nel senso di «corpo di norme fondamentali, supreme, dell'ordinamento».

²³⁴ Vedi *supra* §3, Cap. I.

²³⁵ In questo caso il Consiglio, con una raccomandazione sul programma di stabilità, ha espresso una valutazione negativa sulle finanze pubbliche irlandesi, le quali, oltre a essere già state giudicate positivamente dalla Commissione, rispettavano gli standard europei con un forte attivo di bilancio. Non solo. I conti pubblici nazionali apparivano "in salute" anche con riferimento all'inflazione e alle scelte fiscali. Per un'analisi dettagliata si rinvia a G. DELLA CANANEA, *La discutibile applicazione del Patto di stabilità all'Irlanda*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1-2/2001, p. 187 ss.

²³⁶ La decisione ha ridotto dello 0,5% il raggiungimento di un obiettivo differente dal pareggio (*close to balance*); ciò è avvenuto attraverso un'interpretazione del concetto di recessione come «recente rallentamento dell'attività economica». Gli Stati beneficiari sono stati: Francia, Germania, Italia e Portogallo. Per una ricostruzione puntuale del Consiglio di Siviglia si veda R. PEREZ, *Il Patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?*, cit., p. 997 ss.

Nonostante l'adozione di criteri più favorevoli, Francia e Germania non riescono a migliorare significativamente il proprio disavanzo, pertanto la Commissione dà impulso alla procedura di *early warning*, al quale però non segue l'adesione del Consiglio, dove, grazie a una mediazione, non viene accolta la richiesta. Emerge ancora una volta il legame tra Patto e dinamiche politiche: è chiaro che i dati contabili hanno minor valore rispetto alla volontà dei governi. Da ciò si possono trarre due conclusioni: le disposizioni vigenti non sono in grado di garantire la stabilità della finanza pubblica e, inoltre, l'interesse (egoistico) dei singoli paesi può prevalere su quello generale dell'Unione sin tanto che la potestà decisionale viene affidata «all'Europa intergovernativa» e non a quella «comunitaria»²³⁷. In altre parole, gli episodi ora richiamati dimostrano che nell'ipotesi in cui nello svolgimento del processo decisionale le istituzioni europee non siano in armonia sarà il metodo intergovernativo a prevalere su quello comunitario; la sintesi degli orientamenti tra esecutivi, che agiscono nell'interesse del proprio paese, ha quindi un peso maggiore rispetto alla cura dell'interesse dell'Unione.

Inoltre nella dottrina economica si diffonde la convinzione che i vincoli europei, come decisi ad Amsterdam, non consentano all'Unione di portare avanti efficaci politiche anticicliche²³⁸.

²³⁷ La vicenda ora richiamata è nota perché comportò una profonda spaccatura tra le istituzioni comunitarie. Il Consiglio infatti, ricevuta la proposta di ingiungere alle due nazioni di assumere misure volte al miglioramento dei saldi, decise di adottare delle conclusioni dirette a sospendere la procedura. Da ciò conseguì un ricorso, da parte della Commissione alla Corte di Giustizia, la quale annullò il provvedimento perché adottato senza che ne ricorressero i presupposti. È interessante notare, ai fini del tema ora analizzato, che i giudici di Strasburgo, pur affermando che la procedura per disavanzi eccessivi si basi su dati tecnico - finanziari, riconosce altresì la sua connotazione politica; tuttavia, viene precisato, il Consiglio non può discostarsi dal dato normativo (*Corte giust.*, 13 luglio 2004, C-27/04, in *Foro it.*, 2004, p. 527). Sul punto si veda R. PEREZ, *Corte di giustizia europea e regole fiscali dell'Unione*, in *Giornale dir. amm.*, 10/2004, p. 1073.

²³⁸ G. PITRUZZELLA, *ult. op.cit.*, p. 19. La tesi che regole fiscali rigide ostacolano la possibilità di attuare politiche anticicliche è diffusa nella letteratura economica, vedi *supra* § 3, Cap. I.

In questo contesto, nel 2005, interviene una riforma del Patto²³⁹. Lo spirito della novella è quello di dare una maggiore flessibilità alle regole esistenti, senza però stravolgerle. In particolare vengono ampliate le ipotesi in cui il superamento dei "valori soglia" può essere considerato eccezionale e temporaneo, evitando così l'attivazione della procedura per disavanzi eccessivi. Non solo. A differenza del passato, l'attenzione del legislatore (derivato) europeo si concentra sul debito pubblico, si stabilisce, infatti, che i paesi con un'esposizione debitoria contenuta e un elevato potenziale di crescita possono essere esonerati temporaneamente dal rispetto dei parametri.

2. La crisi e la riforma della disciplina europea in materia di finanza pubblica.

Come noto, il *default* della banca statunitense *Lehman Brothers*, avvenuto nel 2008, ha suggellato l'inizio della crisi economico-finanziaria ancora in corso²⁴⁰. Questo fenomeno, sin dalle sue prime manifestazioni, ha causato una condizione di forte instabilità degli istituti bancari e assicurativi europei esponendo molti di essi al rischio di fallimento. Per scongiurare tale ipotesi e le nefaste conseguenze che ne sarebbero derivate, gli esecutivi nazionali si sono impegnati a ricapitalizzare molti degli operatori in difficoltà nella convinzione di stimolare così la ripresa²⁴¹. Tuttavia le conseguenze che da ciò sono derivate sono state assai differenti da quelle

²³⁹ Gli atti con i quali è avvenuta la riforma sono i regolamenti 1055 e 1056 del 2005. Per un commento generale dell'intervento normativo si rinvia a R. PEREZ, *Il nuovo patto di stabilità e crescita*, in *Giornale dir. amm.*, 7/2005, p. 777 ss.

²⁴⁰ Elemento scatenante della crisi è stato la crescita esponenziale del tasso di insolvibilità dei mutui *subprime*, ossia di quei prestiti concessi, a tassi più elevati della media, a soggetti privi di opportune garanzie. Sul punto R. PEREZ (a cura di), *Finanza privata e finanza pubblica. I mutui subprime e la spending review*, Bologna, 2009.

²⁴¹ L'idea di fondo è che i sistemi economici nazionali non avrebbero potuto sopportare il fallimento di alcuni istituti di grande dimensione (classificati secondo la celebre formula *too big to fails*). La portata dell'intervento statale è stata imponente. È stato infatti stimato che gli Stati abbiano impiegato tra i 15 e i 12 trilioni di dollari nelle operazioni di salvataggio, come ricordato da G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., p. 9.

sperate: lo sbilanciamento dell'intervento pubblico nel settore finanziario e la bassa crescita hanno infatti determinato l'aumento dell'esposizione debitoria degli Stati²⁴².

Questo scenario, sommato ai «fondamentali economici non perfettamente sani» e all'incapacità politica di adottare piani di risanamento efficaci, causa, in un breve periodo, la sensibile diminuzione della sostenibilità degli *stock* di debito accumulati negli anni. In questa situazione, i titoli vengono collocati sul mercato con dei tassi di interesse sempre più elevati, compromettendo ulteriormente, nel lungo periodo, la sostenibilità dei conti pubblici²⁴³. Inoltre, come facilmente intuibile, la speculazione finanziaria, in ossequio ai principi del «finanzcapitalismo», aggredisce i paesi economicamente più fragili minandone ulteriormente la stabilità e condizionando pesantemente le scelte di bilancio²⁴⁴.

Si giunge in questo modo alla «crisi del debito sovrano», inizia cioè a profilarsi il rischio che gli Stati diventino insolvibili e siano, pertanto, costretti a dichiarare *default*. Emerge così un ulteriore aspetto della crisi: essa, oltre a quella economica, possiede evidentemente anche una dimensione istituzionale, si manifesta infatti, per la prima volta, la possibilità che il «fallimento del mercato» possa causare il «fallimento dello Stato»²⁴⁵. Il caso più celebre, divenuto

²⁴² G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in G. Napolitano (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, p. 384. L'autore pone in rilievo il fatto che il rapporto tra debito pubblico e Prodotto interno lordo nelle economie avanzate, secondo le stime del Fondo Monetario internazionale, è destinato a passare dall'81% al 109% in qualche anno. Si ricordi, inoltre, che al momento in cui la crisi si diffonde in Europa (2010), questo rapporto ha già valori allarmanti: 140% in Irlanda, 140,2% in Grecia, 115% in Italia. Tuttavia la valutazione dei dati riguardanti il debito pubblico deve essere fatta tenendo in considerazione alcune distinzioni che consentono di cogliere la reale gravità della situazione, come sottolineato da M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, cit., p. 699 ss.

²⁴³ A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Dir. Un. Eur.*, 2/2016, web. Secondo gli autori i fondamentali macroeconomici degli Stati non sono stati in grado di reagire, oltre che per ragioni di tipo strutturale, a causa degli interventi pubblici operati per tentare di rilanciare alcuni settori dell'economia.

²⁴⁴ Giova ricordare che con l'espressione «finanzcapitalismo» si intende fare riferimento a quel modello economico in cui «la produzione di denaro a mezzo di denaro ha preso il posto [...] della produzione di merci a mezzo merci». Sul punto si rinvia alla trattazione di G. PITRUZZELLA, *ult. op. cit.*, p. 10

²⁴⁵ Così G. NAPOLITANO, *ult. op. cit.*, p. 384.

paradigmatico, è stato quello della Grecia, dove il Governo, appena insediatosi, verifica che i dati contabili diffusi dal precedente esecutivo non sono veritieri²⁴⁶: si rende pertanto necessaria l'adozione di misure urgenti per scongiurare il rischio dell'insolvenza "sovrana"²⁴⁷. Inoltre, la vicenda ellenica genera una situazione di forte allarme in tutta l'Eurozona. I suoi membri infatti maturano la consapevolezza che l'eventuale fallimento di un paese, stante «l'interconnessione»²⁴⁸ tra le economie, produrrebbe effetti negativi (per «contagio») anche nei confronti di quelli più stabili²⁴⁹.

A fronte di tutto ciò, l'Unione Europea dimostra di non essere però in possesso di strumenti idonei a fronteggiare situazioni di emergenza finanziaria²⁵⁰. Prima del verificarsi degli eventi appena richiamati, infatti, tutte le proposte volte a introdurre forme di coordinamento finanziario e di controllo macroeconomico, a livello sovranazionale, sono state respinte perché ritenute lesive della sovranità nazionale²⁵¹. Ne risulta un quadro fortemente disomogeneo: gli Stati, come la

²⁴⁶ Sul punto *ex multis* G. M. ROBERTI, *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, cit., p. 205 ss.

²⁴⁷ Le difficoltà finanziarie della Grecia sono state fronteggiate, in un primo momento, attraverso la concessione di misure eccezionali, in particolare prestiti bilaterali (*loan facility agreement* e *intercreditor agreement*). Per un approfondimento sulle cause della crisi ellenica e dei provvedimenti assunti per fronteggiarla si rinvia a A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro, e le risposte dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 4/2010, p. 961 ss.; G. NAPOLITANO, *L'incerto futuro della governance economica europea*, in *Quad. Cost.*, 1/2012, p. 141.

²⁴⁸ Le economie europee sono state definite in questo modo dal Parlamento europeo, Documento di seduta del 29 aprile 2011 A7-0180/2011, Proposta di riforma del regolamento n. 1466/97, considerato n. 9, p. 39.

²⁴⁹ Tali conseguenze si verificherebbero, in particolare, dalla destabilizzazione del sistema bancario degli stati i cui istituti di credito detengono quantità considerevoli di titoli insolubili, così G. PITRUZZELLA, *ult. op. cit.*, p. 14.

²⁵⁰ Questa considerazione è di R. PEREZ, *L'azione finanziaria europea nel tempo della crisi*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 5/2011, *web*. È stato infatti notato che per dare una risposta ai fenomeni contingenti si è reso necessario, in un primo momento, fare ricorso agli strumenti esistenti prima della crisi dotandoli di un'ampiezza inaspettata, così R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, cit., *web*. È stato inoltre evidenziato che la crisi dell'Eurozona sia imputabile «all'imperfetto funzionamento dei meccanismi economico-giuridici posti a presidio dell'Unione monetaria» e al ritardo di un intervento regolatorio efficace sul funzionamento dei mercati finanziari, G. NAPOLITANO, *ult. op. cit.*, p. 386-387.

²⁵¹ Queste sono anche le ragioni che hanno determinato la decisione, inedita prima d'ora, di affidare la titolarità della politica monetaria e di quella economica a due soggetti diversi (la prima all'Unione,

Germania, che avevano autonomamente intrapreso un percorso di risanamento dei conti pubblici non subiscono conseguenze rilevanti, mentre quelli più fragili (i c.d. «P.I.I.G.S.»²⁵²) sono costretti a intervenire drasticamente, in tempi assai ristretti, sui propri bilanci.

Per cercare di dare una risposta a questa allarmante situazione, nel marzo 2010, il Consiglio europeo affida alla Commissione e a una «inedita» *Task Force* il compito di elaborare un progetto di revisione della *governance* economica europea²⁵³. Trae così avvio un processo di riforma, che verrà trattato nelle prossime pagine, che stravolge l'assetto normativo rafforzando in maniera del tutto rilevante le competenze dell'Unione in materia di politica di bilancio.

La situazione emergenziale ora descritta costituisce una chiave di lettura fondamentale dei provvedimenti che verranno di seguito presi in disamina. Essi nascono in un contesto eccezionale, ossia quello della crisi economica e, per quanto talvolta la strategia comunitaria sia stata disomogenea²⁵⁴, il loro scopo ultimo è stato, in tutti i casi, quello di rafforzare la stabilità finanziaria dell'Unione. È questo un dato genetico che l'interprete non potrà mai trascurare.

3. Il Semestre europeo.

Alla conclusione del suo lavoro la *Task Force* sostiene che il processo di riforma della disciplina unionale in ambito fiscale debba seguire due direttrici fondamentali: il «rafforzamento del patto di stabilità e crescita» e il ricorso a «maggior rigore nel coordinamento e nei quadri di bilancio nazionali»²⁵⁵. Tali

la seconda agli Stati). A tal proposito è stato efficacemente notato che «la moneta unica è una moneta senza stato», così R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, cit., 3/2016, web.

²⁵² La sigla è stata utilizzata per indicare i paesi europei che correvano, più di tutti gli altri, il rischio di insolvenza, essa è l'acronimo di Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia, Spagna.

²⁵³ Sul punto si veda A. FRACASSO, *La riforma della governance economica europea: passi avanti su una strada ancor più in salita*, in *nelmerito.com*, 22 novembre 2010, web.

²⁵⁴ Come notato da R. PEREZ, *ult. op. cit.*, web.

²⁵⁵ Le conclusioni definitive della *Task force* sono consultabili all'indirizzo http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/117432.pdf. Si veda in particolare il punto 52. Inoltre un'efficace sintesi, in forma schematica, delle proposte del gruppo di

indicazioni vengono accolte dal Consiglio (ECOFIN) del 7 settembre 2010, nel quale, con la modifica del Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità, viene istituito il Semestre europeo²⁵⁶.

Chiaro scopo dell'intervento è quello di razionalizzare l'architettura della finanza pubblica europea valorizzando il ruolo di guida delle istituzioni, così da evitare interventi sconsiderati e contraddittori non solo a livello unionale, ma anche nei diversi livelli di governo dei singoli paesi²⁵⁷. Esso, infatti, introduce un ciclo annuale di programmazione finanziaria all'interno del quale vengono maturate le decisioni di bilancio nazionale²⁵⁸.

La sequenza introdotta è così scandita: in una prima fase Consiglio europeo e Parlamento valutano l'analisi annuale della crescita fornita dalla Commissione (gennaio-febbraio), al suo termine, il Consiglio europeo elabora le linee guida in materia di bilancio a livello europeo e statale (marzo). In seguito gli Stati membri, alla luce delle indicazioni fornite, presentano i Piani nazionali di riforma (PNF)²⁵⁹ e i Piani di stabilità (aprile). Questi vengono, quindi, sottoposti al vaglio della Commissione che elabora delle raccomandazioni a riguardo (giugno) che devono essere adottate poi dal Consiglio (entro luglio)²⁶⁰. Nella seconda metà dell'anno,

lavoro si può trovare in N. DE SADELEER, *The new architecture of the european governance: a Leviathan or a flat-footed colossus?*, in MJ, 2/2012, p. 357.

²⁵⁶ Il Semestre europeo rientra all'interno del "pacchetto" di provvedimenti noto con il nome di *Six Pack* che sarà illustrato nelle prossime pagine. Tuttavia si è reputato di dedicare all'atto una trattazione autonoma in ragione della sua rilevanza, esso è stato infatti definito come «pietra angolare del nuovo sistema di *governance*», così G. D'AURIA, *Bilancio, controlli comunitarie e controlli nazionali*, in M. P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo*, Bologna, 2012, p. 308.

²⁵⁷ R. PEREZ, *L'azione finanziaria europea nel tempo della crisi*, cit., web.

²⁵⁸ G. RIVOCCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema della fonti*, in *osservatoriodellefonti.it*, 1/2011, p. 3.

²⁵⁹ Il piano di riforma annuale è un documento all'interno del quale vengono indicate le priorità per lo Stato, le riforme più rilevanti che si intendono attuare, i tempi necessari per la loro realizzazione e, inoltre, lo stato di avanzamento delle riforme già intraprese.

²⁶⁰ Si ricordi che il PdS deve indicare: l'obiettivo di medio termine, le ipotesi economiche sottostanti, le misure di bilancio necessarie, l'analisi dell'effetto di possibili cambiamenti nelle principali ipotesi economiche (c.d. analisi di sensitività) e le ragioni della deviazioni (se esistenti). Per la trattazione degli ulteriori contenuti del provvedimento si rinvia a Senato della Repubblica-Servizio del bilancio, *La governance economica europea*, Giugno 2013, n. 3, p. 8 ss. Per una visione d'insieme del Semestre europeo si vedano D. CABRAS, *L'impatto della nuova governance economica europea*

invece, i singoli paesi elaborano e fanno approvare le proprie leggi di bilancio alla luce delle indicazioni ricevute. L'attuazione delle disposizioni dettate nel contesto della procedura ora illustrata è oggetto di monitoraggio rafforzato da parte della Commissione che, a tal fine, può anche disporre "missioni di sorveglianza" nei confronti degli Stati membri.

Il Semestre europeo, quindi, riorganizza il procedimento di bilancio rideterminando le scadenze degli adempimenti già imposti agli Stati sulla base dei Trattati. La ridefinizione delle tempistiche, con l'intervento delle istituzioni comunitarie in una fase antecedente alla sessione parlamentare nazionale, consente quindi ora un coordinamento più efficace delle politiche verso il raggiungimento della convergenza²⁶¹.

Uno degli aspetti principali della disciplina in disamina, che merita di essere messo in luce, è il fatto che, attraverso la valutazione del PNF, il giudizio della Commissione si estende non solo alle decisioni in materia contabile, ma anche su tutte quelle riguardanti le politiche strutturali (come la sanità o l'istruzione) che, in quanto tali, hanno delle ricadute sull'equilibrio delle finanze pubbliche. In questo modo, pertanto, l'Unione si trova a disporre di uno strumento incisivo per condizionare l'indirizzo politico nazionale nei suoi punti essenziali. Insomma, per quanto la titolarità del potere deliberativo rimanga in capo agli organi costituzionali statali, il contenuto delle scelte viene (quantomeno) di fatto co-determinato tra livello nazionale e sovranazionale²⁶². In dottrina è stato osservato che tali circostanze, comunque, non dovrebbero portare a pensare che si sia aperta la strada verso il tramonto dei principi della decisione e della responsabilità politica in «ossequio agli impersonali principi dell'ortodossia monetaria», infatti *dominus* delle procedure descritte dal Semestre europeo è il Consiglio, la cui volontà, come noto, si forma secondo il metodo intergovernativo (ossia attraverso l'incontro

sull'ordinamento italiano, in *Quad. Cost.*, 2/2011, p. 387 ss; P. ECOCHARD, *Governance economica europea e coordinamento delle politiche economiche: il "semestre europeo"*, in *Istituzione del federalismo*, numero speciale.

²⁶¹ Come viene ricordato da G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *rivista AIC*, 4/2011, p. 3.

²⁶² R. PEREZ, *ult. op. cit.*, web.

della volontà dei diversi esecutivi nazionali)²⁶³. Al contrario, è stato inoltre rilevato che questo assetto normativo, in cui dimensione "interna" e comunitaria si fondono, potrebbe essere uno strumento per valorizzare la partecipazione dei cittadini al dibattito politico europeo²⁶⁴.

Queste osservazioni però, a ben vedere, non tolgono che l'attività di coordinamento determini una diminuzione delle facoltà deliberative degli organi di indirizzo nazionali anche in settori ulteriori rispetto a quello economico-finanziario, che ciò sia avvenuto per l'espansione delle attribuzioni di un'istituzione dell'Unione, ovvero di un'altra, è una circostanza che non muta il dato di fondo. È inoltre ragionevole pensare che ciascun governo, interessato a costruire il proprio consenso nel corpo politico statale più che in quello europeo, agisca ispirato dalla volontà di tutelare il proprio interesse nazionale, si ha pertanto l'impressione che questa impostazione possa favorire meccanismi di tipo competitivo tra gli Stati membri. Sul punto si avrà comunque modo di tornare nella parte conclusiva del lavoro.

La disciplina ora illustrata, sin da subito, ha posto dei problemi di compatibilità con la legge di contabilità italiana (la legge n. 196 del 2009) entrata in vigore pochi mesi prima (gennaio 2010) dall'adozione del Semestre europeo. I due testi, infatti, contengono notevoli incongruenze nella scansione del ciclo di bilancio²⁶⁵. Per queste ragioni è stata necessaria una novella che, ridefinendo le tempistiche, ha reso compatibile le previsioni dell'ordinamento interno con quelle dell'ordinamento comunitario (legge n. 39 del 2011). Le novità più importanti riguardano il documento programmatico che, per poter rispettare le scadenze poste

²⁶³ Così G. RIZZONI, *ult. op. cit.*, p. 9-10. In altre parole l'autore ritiene che l'Unione di fatto non sia in grado di privare lo Stato della propria potestà decisionale perché nel processo di coordinamento dei bilanci il metodo comunitario (e quindi la Commissione) occupa un ruolo marginale.

²⁶⁴ M. L. SEGUITI, *La finanza pubblica internazionale*, in AA. VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2013, p. 158 - 159.

²⁶⁵ Ad esempio: mentre il Codice di condotta ha stabilito l'invio di PNF e PdS entro il 30 aprile, la legge di bilancio prevedeva che la presentazione del documento programmatico (l'allora Decisione di finanza pubblica) dovesse avvenire entro il 15 settembre, sulle incongruenze tra le due discipline si veda R. LOIERO, *La nuova governance politica economica dei paesi UE*, in *federalismi.it*, 22/2010, p. 5-7.

dal diritto unionale, deve essere discusso dal Parlamento tra il 10 e il 30 aprile (art. 7, comma 2, lett. b)²⁶⁶. Esso, inoltre, viene rinominato come Documento di economia e finanza (DEF) e al suo interno comprende lo schema del programma di stabilità (prima sezione), i contenuti che prima sostanzialmente erano riportati nella Relazione sull'economia e la finanza pubblica (seconda sezione) e, infine, il programma nazionale di riforma (art. 10).

La nuova disciplina contabile ha incontrato il favore della dottrina. È stato, infatti, sostenuto che il nuovo paradigma della procedura di bilancio, con l'analisi del DEF e dei documenti ad esso allegato, consentano alle Camere, e alle commissioni, di ridivenire attori centrali in questo processo, potendo esercitare strumenti conoscitivi e di indirizzo²⁶⁷.

4. Il patto *Euro Plus*.

Nei primi mesi del 2011 gli indicatori finanziari continuano a rivelare segnali sempre più allarmanti, si diffonde così tra gli esecutivi europei la volontà di assumere dei provvedimenti che possano «rassicurare i mercati circa la solvibilità dei debiti sovrani»²⁶⁸. Alla luce di tali premesse i capi di Stato e di governo della zona euro, riunitisi il 24 e 25 marzo 2011, hanno adottato il "Patto per l'euro" (atto che viene poi fatto proprio dal Consiglio europeo del 20 aprile 2011 con il nome di *Patto Euro Plus*²⁶⁹).

Le finalità generali del provvedimento sono «consolidare il pilastro economico dell'unione monetaria, fare un salto di qualità nel coordinamento delle

²⁶⁶ L'intervallo di tempo riservato alle Camere per la discussione è stato considerato eccessivamente ridotto, come osservato da G. RIVOCCHI, *ult. op. cit.*, p. 9.

²⁶⁷ G. RIZZONI, *ult. op. cit.*, p. 10. Apprezzamento viene espresso anche per il coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, chiamata ad esprimere un parere sul DEF e sulla nota di aggiornamento. La condivisibilità di queste affermazioni sarà trattata nella parte conclusiva di questo lavoro.

²⁶⁸ Così F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il patto Europlus*, in *federalismi.it*, 5/2012, p. 2.

²⁶⁹ Al patto, pur non facendo parte dell'Unione Monetaria, aderiscono anche Bulgaria, Danimarca, Lituania, Lettonia, Polonia e Romania.

politiche economiche nella zona euro, migliorare la competitività e, quindi, aumentare il livello di convergenza»²⁷⁰. Esse, inoltre, vengono ulteriormente declinate in degli obiettivi più specifici.

In primo luogo i paesi membri vengono chiamati a stimolare la competitività per garantire la crescita europea consentendo, nel medio-lungo periodo, la salvaguardia dello stato sociale e l'aumento del reddito dei cittadini²⁷¹. A tal fine (quasi paradossalmente) si suggeriscono interventi sugli accordi salariali, sia nel settore pubblico che in quello privato. Per quanto riguarda, invece, l'incentivo all'occupazione si prevede, tra l'altro, che le azioni di riforma siano indirizzate verso la realizzazione del modello della "flessicurezza".

Inoltre il Patto, al fine di garantire una maggiore stabilità finanziaria, prevede, tra l'altro, l'introduzione di una specifica disciplina per il settore bancario e l'attuazione di *stress test* nei confronti delle banche.

Infine, per migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche, si prescrive ai paesi membri di prestare «la massima attenzione» circa «sostenibilità di pensioni, assistenza sanitaria e prestazioni sociali»²⁷². Ma vi è di più. Con la sottoscrizione dell'accordo, infatti, i partecipanti si impegnano a riformare le proprie regole di bilancio recependo, nel diritto interno, le regole del Patto di stabilità²⁷³. Nel fare questo i legislatori nazionali vengono lasciati liberi di individuare la formula e lo strumento al quale ricorrere purché sia garantito il rispetto delle regole contabili in tutti i livelli di governo. Inoltre, ferme le prerogative parlamentari, è previsto che tale processo possa svolgersi con l'ausilio della Commissione, la quale appunto potrà essere consultata per l'individuazione delle disposizioni da adottare. Inoltre, i

²⁷⁰ *Conclusioni dei Capi di Stato o di governo della zona euro dell'11 marzo 2011*, Allegato I, *Patto per l'euro. Un coordinamento più stretto delle politiche economiche per competitività e la convergenza*, p. 5.

²⁷¹ G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, cit., p. 413.

²⁷² Merita di essere messo in luce il fatto che il Patto indichi quali potrebbero essere le misure in grado di garantire la sostenibilità, ossia l'allineamento del sistema pensionistico alla situazione demografica del paese, limitare il regime di pensionamento anticipato e ricorrere a incentivi per il reinserimento dei lavoratori anziani nel mercato del lavoro.

²⁷³ L'Accordo, insomma, richiede la ridefinizione del modello normativo statale in materia di bilancio con il dichiarato scopo di «rassicurare i mercati».

sottoscrittori si obbligano a consultarsi reciprocamente prima di promuovere «qualsiasi grande riforma economica», mentre viene affidato ai capi di Stato e governo della zona euro una funzione di «controllo politico» sull'attuazione dell'accordo.

La disciplina ora illustrata ha suscitato particolare attenzione per due motivi. *In primis* perché essa incide, dall'esterno, su dei settori di politica nazionale sui quali l'opinione pubblica ha da sempre dimostrato grande sensibilità; L'altra ragione è che per la prima volta, nel contesto dell'Unione, viene prospettata la trasposizione nell'ordinamento interno delle regole di bilancio proprie del diritto unionale: esso rappresenta quindi una «spinta in avanti»²⁷⁴ verso il processo di revisione costituzionale che ha interessato alcuni stati europei.

Per concludere sul punto non si può fare a meno di notare che per quanto il Patto *Euro Plus* non abbia valore vincolante per gli Stati che lo hanno sottoscritto²⁷⁵, esso ha comunque un notevole rilievo politico, dalla sua analisi infatti è possibile capire quale sia l'indirizzo, il solco, nel quale matureranno le decisioni di maggior rilievo tanto nell'Unione, quanto negli Stati membri²⁷⁶. Dalla lettura dell'Accordo, in modo particolare, parrebbe che gli interventi necessari per superare la crisi seguano due direzioni: il contenimento degli interventi di finanza funzionale e l'irrigidimento del *framework* normativo in materia di bilancio; non sembra quindi azzardato riconoscere nell'impostazione del Patto un'ispirazione “liberista – buchiana”.

²⁷⁴ L'espressione è di F. CORONIDI, *ult. op. cit.*, p. 3, l'autore inoltre, riferendosi alle riforme costituzionali in materia, definisce il Patto come una «sorta di base giuridica pattizia».

²⁷⁵ Sul punto si veda A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, cit., web. Dello stesso avviso G. M. RUOTOLO, *La costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in *Studi integrazione europea*, 7/2012, p. 447. L'autore ritiene che il carattere di «intesa meramente politica» dell'accordo possa ricavarci dal suo testo, dove appunto si afferma che «ciascun paese conserverà la competenza di scegliere gli interventi politici specifici che si riveleranno necessari per conseguire gli obiettivi comuni» e sarà responsabile «del controllo politico sui progressi verso la realizzazione degli obiettivi comuni».

²⁷⁶ Nella letteratura il Patto *Euro Plus* è stato infatti collocato tra le decisioni che hanno caratterizzato il processo di riforma della *governance* economica europea, si veda W. CERFEDA, *La dis-Unione Europea e il Patto Euro Plus*, in *Sociol. dir.*, 3/2011, p. 89.

5. La riforma del Patto di stabilità e crescita.

5.1. Il *Six Pack*.

Come già sopra illustrato, tra gli interventi che la *Task Force* ritiene necessari per il superamento delle criticità della *governance* economica europea vi è il rafforzamento della disciplina del Patto di Stabilità e Crescita²⁷⁷. Per questo motivo la Commissione, nel 2010, elabora una proposta²⁷⁸ finalizzata a rivedere radicalmente l'impianto della *governance* economica europea. Questo progetto trova attuazione con l'approvazione da parte del Consiglio, nell'ottobre del 2011, di un "pacchetto" di cinque regolamenti e una direttiva, generalmente noto con il nome di *six-pack*, il cui scopo principale è superare i limiti del Patto di stabilità, considerato non sufficientemente vincolante e inadatto alla realizzazione di politiche anticicliche²⁷⁹.

L'analisi del complesso quadro normativo ora richiamato può essere agevolata facendo riferimento nella trattazione ai suoi principali ambiti di intervento che, appunto, sono: i) rafforzamento della disciplina del Patto di stabilità e crescita; ii) istituzione di meccanismi di sorveglianza macroeconomica; iii) elaborazione dei requisiti minimi per i quadri di bilancio nell'ordinamento interno²⁸⁰.

5.1.1. Il rafforzamento della disciplina del Patto di stabilità e crescita.

²⁷⁷ Come sottolineato da A. BRANCASI, *Le nuove regole di bilancio*, in M. P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo*, cit., p. 278.

²⁷⁸ Si tratta di due comunicazioni, la prima viene elaborata a maggio (COM(2010)250), la seconda a giugno (COM(2010)367).

²⁷⁹ L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *costituzionalismo.it*, 2/2013, web.

²⁸⁰ Il *Six Pack*, nella letteratura italiana, è stato analizzato da R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, 4/2012; R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, cit., web. Mentre per una ricostruzione dell'intervento normativo dal punto di vista della scienza economica si veda in particolare A. PASSARO, *Il bilancio dello Stato nella prospettiva europea*, Roma, 2013, p. 87.

Le disposizioni adottate, in questo ambito, hanno riguardato l'intera struttura del Patto.

Per quanto concerne il braccio preventivo, il regolamento 1175 del 2011 prevede che per ogni paese venga individuato «uno specifico obiettivo a medio termine calcolato sulla base della propria posizione di bilancio», il quale può «divergere dal requisito del saldo prossimo al pareggio o in attivo», purché sia garantita la sostenibilità dei conti pubblici. Inoltre esso deve essere, in ogni caso, compreso in un intervallo «tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum».

Da ciò emerge chiaramente che le politiche di bilancio dei paesi membri dovranno essere orientate verso il risanamento dei conti pubblici. La rigidità delle regole che vengono dettate per il raggiungimento di questo obiettivo sembrano però essere mitigate dal fatto che l'obiettivo a medio termine faccia riferimento al saldo strutturale del bilancio e alla circostanza che esso possa non corrispondere necessariamente con il pareggio. A ben vedere, tuttavia, è innegabile che le disposizioni richiamate comprimano i margini di “manovra” dei *policy maker* nazionali: in ogni caso il saldo del bilancio non potrà mai discostarsi dal pareggio in misura superiore all'1%.

A tal proposito giova evidenziare che nessun dubbio può sussistere circa la cogenza di questa regola; in primo luogo perché l'obiettivo a medio termine, in ossequio a quanto previsto dal Semestre europeo, viene individuato all'esito di un procedimento che coinvolge le istituzioni europee (che chiaramente agiranno sulla base di quanto disposto dal diritto unionale). Non solo. Il carattere vincolate di queste prescrizioni è indubbia anche in virtù di quanto disposto dagli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione.

Un'altra novità di rilevante importanza, in questo ambito, è stata la ridefinizione del concetto di «bilancio prudente». Il Consiglio infatti, avendo riguardo delle indicazioni fornite dalla Commissione, esamina il percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine tenendo in considerazione non solo il

saldo strutturale, ma anche analizzando la spesa al netto delle misure discrezionali in materia di entrate²⁸¹. Viene però previsto che le istituzioni europee nella formulazione delle proprie valutazioni debbano tener in considerazione «soltanto dell'attuazione di importanti riforme strutturali idonee a garantire benefici finanziari diretti a lungo termine»²⁸².

Con riguardo al braccio correttivo, invece, il *six-pack* innova la disciplina vigente intervenendo in modo particolare sull'esposizione debitoria degli Stati membri. Il regolamento 1177 del 2011 ha infatti previsto che qualora il rapporto tra debito e Prodotto interno lordo superi il "valore soglia" (pari al 60%), sia necessario farlo diminuire «in misura sufficiente» e «a un ritmo adeguato». Condizioni, queste, che si intendono rispettate se vi è una riduzione, nell'ultimo triennio, pari a un ventesimo l'anno. Oltre che a tale dato, nella valutazione è necessario avere riguardo altresì dei "fattori significativi" che hanno influito sul mancato rispetto dei parametri²⁸³.

Per dare effettività alle previsioni appena richiamate il regolamento 1773 del 2011 ha istituito le procedure sanzionatorie applicabili con riferimento alla violazione delle disposizioni della parte preventiva, di quella correttiva e per le manipolazioni dei dati statistici. La principale innovazione, in questo ambito, è costituita dall'introduzione della regola decisionale della c.d. *reverse majority*²⁸⁴, in virtù della quale un provvedimento si intende adottato a seguito della

²⁸¹ La disciplina prevede limiti differenti al livello massimo di spesa a seconda del fatto che lo Stato abbia già raggiunto l'obiettivo di medio termine o meno.

²⁸² Il testo chiarisce che in questo ambito particolare attenzione va prestata alle riforme del sistema pensionistico.

²⁸³ In dottrina è stato osservato che l'aver concentrato, in maniera incisiva, l'attenzione su debito pubblico costituisce il punto di svolta della *governance* economica europea, così N. DE SADELEER, *The new architecture of the european governance: a Leviathan or a flat-footed colossus?*, cit., p. 361

²⁸⁴ Le sanzioni possono comportare la costituzione di un fondo pari allo 0,2% del Prodotto interno lordo. Il deposito è fruttifero solo per i provvedimenti irrogati con riferimento al braccio preventivo, mentre può essere convertito in ammenda con riferimento al braccio correttivo. Particolare attenzione merita la regola della *reverse majority*: essa costituisce una novità nei procedimenti decisionale dell'Unione ed è stata prevista per impedire il ripetersi di situazioni di stallo, nell'applicazione del PSC, come quella raggiunta nel 2003, sul punto A. GIOVANNELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quad. cost.*, 4/2013, p. 925.

raccomandazione della Commissione, a meno che il consiglio non la respinga per mezzo di una deliberazione assunta a maggioranza qualificata.

5.1.2. I meccanismi di sorveglianza macroeconomica.

Maturata la consapevolezza che il monitoraggio dei soli conti pubblici non fosse sufficiente, il legislatore europeo ha deciso di intervenire istituendo dei meccanismi di sorveglianza sugli squilibri, ossia su «ogni tendenza che possa determinare sviluppi macroeconomici che hanno, o potrebbero avere, effetti negativi sul corretto funzionamento dell'economia di uno Stato [...]»²⁸⁵. Tale attività viene curata, prevalentemente dalla Commissione che annualmente redige una relazione in cui, grazie all'analisi di alcuni indicatori, valuta la situazione economico-finanziaria dei singoli paesi e i risultati vengono poi inviati al Parlamento, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo. Inoltre specularmente a quanto previsto con riferimento ai disavanzi, nel caso in cui vengano rilevate delle situazioni “patologiche” è prevista l'attivazione della procedura per squilibri eccessivi (art. 7 regolamento n. 1176 del 2011). Anche in questo caso, inoltre, per gli Stati di cui venga accertata l'inadempienza è previsto un sistema sanzionatorio (regolamento 1174 del 2011) che può culminare con l'irrogazione di un'ammenda pari allo 0,1 del Prodotto interno lordo.

5.1.3. I requisiti minimi per i quadri di bilancio.

La direttiva 2011/85/UE individua i contenuti minimi dei quadri bilancio. Essa, cioè, cerca di individuare un nucleo comune di regole, da far adottare a tutti i paesi dell'Unione, sul quale fondare «disposizioni, procedure, norme e istituzioni inerenti alla conduzione delle politiche di bilancio dell'amministrazione

²⁸⁵ Definizione data dall'art. 2 del regolamento n. 1176 del 2011.

pubblica»²⁸⁶. In particolare viene imposto agli Stati di dotarsi di sistemi di contabilità che coprano tutti i settori dell'amministrazione e che devono, inoltre, essere oggetto di controllo interno e audit indipendente. Per consentire il rispetto degli obblighi derivanti dal diritto unionale, in particolare riferimento a quelli riguardanti disavanzo e debito, è previsto che i paesi membri si dotino di regole di bilancio numeriche.

5.2. Il *Two Pack*.

Il processo di riforma intrapreso è proseguito, nel 2013, con l'adozione di due regolamenti, noti come *Two pack*, finalizzati a rendere ancora più incisive le funzioni di coordinamento e controllo previste dal Patto di Stabilità e Crescita.

Il regolamento 472 del 2013 introduce una disciplina indirizzata a quei paesi la cui instabilità finanziaria, anche potenziale, sia tale da poter produrre effetti negativi per le altre economie europee. Nei loro confronti è prevista l'attivazione di una procedura di sorveglianza rafforzata durante la quale gli Stati che vi sono sottoposti devono porre in essere tutte le misure necessarie per il superamento della condizione nella quale si trovano.

Nel procedimento un ruolo di primo piano è affidato alla Commissione. Questa istituzione assolve, infatti, un importante compito di assistenza tecnica nei confronti degli esecutivi nazionali circa la predisposizione dei provvedimenti da adottare, inoltre ad essa devono essere trasmessi periodicamente dei *report* che consentano di monitorare l'evoluzione della situazione.

Le medesime disposizioni trovano applicazione nei confronti degli Stati che abbiano beneficiato di assistenza finanziaria. Vi è però una differenza sostanziale tra questa ipotesi e quella precedente: mentre nel primo caso l'avvio del

²⁸⁶ Questa è la definizione di quadri di bilancio data dalla direttiva all'art. 2. Alla base di questa disciplina vi è la convinzione che l'adozione di "requisiti minimi" comuni a tutti i documenti contabili dei paesi membri consentirà di compiere delle valutazioni più efficaci, L. ALLA, *Verso una nuova governance economica della UE*, in *amministrazioneincammino.it*, 2011, p. 26.

procedimento è rimesso a una valutazione discrezionale di Palazzo Berlaymont²⁸⁷, nel secondo è automatico.

Ulteriori innovazioni vengono introdotte, con il regolamento 473 del 2013, in materia di «monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio nella zona euro e di garanzia della coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica emanati nel contesto del Patto di stabilità e crescita e del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche» (art. 1). L'atto ora in disamina, modificando alcune scadenze del Semestre europeo, statuisce che ciascun esecutivo nazionale trasmetta a Commissione ed Eurogruppo, entro il 15 ottobre di ogni anno, un documento programmatico di bilancio contenente informazioni dettagliate necessarie per poter valutare l'esercizio successivo²⁸⁸. Nel caso in cui la Commissione ritenga che le previsioni assunte non siano conformi agli obblighi imposti dal diritto unionale può agire, in prima battuta, chiedendo che vengano modificate entro due settimane e, in seguito, adottando un parere da sottoporre all'Eurogruppo. La funzione di controllo delle istituzioni europee si espande ulteriormente: essa, infatti, si estende così anche alla seconda parte dell'anno, ossia al periodo teoricamente riservato al dibattito politico nazionale.

Per garantire un maggior livello di trasparenza, viene, inoltre, prevista l'istituzione di «enti indipendenti» dotati di un'elevata autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri²⁸⁹. Compito fondamentale di questi organismi è quello di monitorare l'osservanza delle regole numeriche che rappresentano «l'obiettivo di bilancio a medio termine»²⁹⁰ e degli obblighi derivanti dal TFUE nel settore della politica di bilancio²⁹¹.

²⁸⁷ Il giudizio della Commissione è comunque ancorato ad alcuni parametri che vengono indicati all'art. 2, par. 1.

²⁸⁸ L'elenco delle informazioni richieste è indicato all'art. 6, comma 3, del regolamento 473 del 2013.

²⁸⁹ L'autonomia di questi enti deve essere garantita da «un regime giuridico fondato su leggi, regolamenti o norme amministrative nazionali vincolanti; ii) un divieto di seguire istruzioni da parte delle autorità di bilancio dello Stato membro interessato o da qualsiasi altro ente pubblico o privato; iii) la capacità di comunicare pubblicamente in maniera tempestiva; iv) procedura di nomina dei membri in base alla loro esperienza e competenza; v) risorse adeguate e opportuno accesso alle informazioni necessarie per l'assolvimento del loro mandato» (art. 2 regolamento 274 del 2013).

²⁹⁰ Così come fissato dall'art. 2 bis del regolamento 1467 del 1997.

²⁹¹ Ossia gli obblighi richiamati dall'art. 5 della direttiva 2011/85/UE.

Senza voler anticipare le conclusioni che verranno illustrate successivamente, sin da ora è possibile rilevare alcuni tratti essenziali della normativa illustrata nelle pagine precedenti. In primo luogo appare evidente che sotteso a tutte le misure vi sia un forte spirito accentratore: la struttura dei procedimenti di programmazione, di monitoraggio e sanzionatori dimostra che, pur non avendone mai rivendicato la titolarità formale, l'Unione sta acquistando un ruolo di primo rilievo in materia di politica economica, sviluppando, in modo particolare, la capacità di condizionare la decisione di bilancio, la quale, come appena visto, deve essere discussa in sede sovranazionale secondo le modalità e i tempi stabiliti dal diritto unionale.

Insomma, come si avrà modo di notare nelle prossime pagine, la riforma della *governance* economica trasforma il ruolo delle istituzioni europee non solo nel procedimento decisionale sovranazionale ma anche in quello interno. Esse diventano, cioè, “attori ordinari” nel processo dialettico, prima riservato ai soli *policy maker* del paese, di definizione della politica fiscale statale. Si potrebbe dire che in virtù del nuovo *framework* normativo eurounitario muta la morfologia della decisione di bilancio statale che assume, in questo modo, “una forma triangolare”, in cui i vertici sono rappresentati da istituzioni europee, Parlamento e Governo. Ne deriva, in particolare, un rafforzamento di quest’ultimo organo che, interloquendo con tutte le parti coinvolte, dovrà trovare una sintesi tra le diverse istanze.

Del resto, è stato giustamente osservato in dottrina²⁹², il contenuto degli atti richiamati costituisce sostanzialmente «un'anticipazione» delle disposizioni del *Fiscal Compact*, ossia del testo che, secondo i più, avrebbe suggellato il definitivo tramonto della sovranità nazionale in materia contabile.

Assai arduo è, inoltre, cogliere quale sia l'equilibrio, nella *governance* economica, tra le istituzioni. Se da una parte, infatti, il Consiglio, sino a questo momento, è apparso come il titolare (ultimo) di tutte le scelte più rilevanti, dall'altra

²⁹² G. M. RUOTOLO, *La costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, cit., p. 448.

non si può negare che la regola della *reverse majority*²⁹³ e l'attività di monitoraggio²⁹⁴ sembrano valorizzare, sempre più, il ruolo della Commissione²⁹⁵. In altre parole, per quanto in questa situazione eccezionale la prima istituzione sia stata egemone, è legittimo ipotizzare che, trascorsa la fase patologica, il diritto unionale consegna un quadro normativo in cui il baricentro decisionale è spostato verso Palazzo Berlaymont²⁹⁶. Insomma, concentrando l'attenzione sul dato normativo più che su quello politico, la nuova disciplina del Patto di stabilità sembrerebbe voler privilegiare il metodo comunitario rispetto a quello intergovernativo²⁹⁷. Il risultato di questo processo di assestamento sarà gravido di

²⁹³ È infatti assai improbabile che in seno al Consiglio si formi una maggioranza così ampia da inibire la deliberazione presa dalla Commissione. Il meccanismo della *reverse majority* ha destato l'attenzione della dottrina, è stato infatti sostenuto che, considerata la sua rilevanza, sarebbe stato più corretto introdurre questa regola nell'ordinamento comunitario attraverso una revisione dell'art. 126 TFUE, così A. GIOVANNELLI, *ult. op. cit.*, p. 952.

²⁹⁴ In dottrina è stato evidenziato che la funzione di monitoraggio, tra tutte quelle svolte dalla Commissione, è quella maggiormente idonea a incidere sull'autonomia di bilancio nazionale, così L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, cit., web.

²⁹⁵ Il ruolo di rilievo della Commissione può essere colto anche analizzando i "*Considerando*" degli atti che compongono *Six Pack* e *Two Pack*, per ben quattro volte, infatti, viene rilevata l'esigenza che questa istituzione svolga «un ruolo più attivo nella procedura di sorveglianza rafforzata per quanto concerne le valutazioni specifiche per ciascuno Stato membro, il monitoraggio, le missioni, le raccomandazioni e gli avvertimenti». Questo aspetto è stato messo in luce da G. D'AURIA, *Bilancio, controlli comunitari e controlli nazionali*, in M. P. CHITI, A. NATALINI, *Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo Lisbona*, cit., p. 313. Ritieni che la nuova disciplina determini una valorizzazione del ruolo della Commissione anche N. DE SADELEER, *The new architecture of the european governance: a Leviathan or a flat-footed colossus?*, cit., p. 374.

²⁹⁶ A tale proposito in dottrina è stato osservato che per quanto, in questa situazione eccezionale, «la Commissione ha agito di rimessa rispetto agli Stati membri, mai come in questa occasione i loro governi hanno realizzato di non poter procedere in ordine sparso, e di dover quindi concentrare per il futuro le loro decisioni (perlomeno, diciamo genericamente) più di quanto non le abbiano concentrate finora», così C. PINELLI, *La crisi finanziaria e l'Unione europea. Le prime reazioni*, in G. Amato (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Firenze - Antella, p. 321.

²⁹⁷ Tuttavia questa affermazione non è unanimemente condivisa in dottrina, *contra* M. P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive percorsi e responsabilità*, cit., p. 191 ss. L'autore sostiene che a seguito del 2008 il ruolo di indirizzo assunto dal Consiglio europeo abbia valorizzato il principio intergovernativo a scapito di quello comunitario. In realtà il contrasto è solo apparente. Esso è infatti determinato dal diverso punto di vista assunto. In un caso l'equilibrio tra le istituzioni viene ricostruito con riferimento alla disciplina

conseguenze. I due organi, infatti, appartengono a circuiti rappresentativi differenti, pertanto, a seconda del caso che a prevalere sia l'uno o l'altro, ben diverso sarà anche l'indirizzo a cui si cercherà di dar attuazione, anche in sede nazionale.

6. I meccanismi di assistenza finanziaria.

6.1. Il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) e il Fondo europeo di stabilità finanziaria.

Come già visto, l'irrompere della crisi ha colto l'Europa impreparata: le carenze della disciplina in materia fiscale hanno infatti impedito all'Unione di poter reagire in maniera adeguata. Così per riuscire a evitare il fallimento della Grecia, senza violare la regola del *no bail out*²⁹⁸(art. 125 TFUE), si è deciso di ricorrere ad un sistema di prestiti bilaterali coordinati: il *Loan Facility Agreement* e l'*Intercreditor Agreement*²⁹⁹. In seguito, scongiurato il pericolo *default* per lo Stato ellenico, le istituzioni europee hanno avvertito la necessità di introdurre dei meccanismi ordinari di soccorso finanziario che fossero pienamente conformi al diritto primario³⁰⁰.

normativa in materia finanziaria (in particolare al PSC); nell'altro, invece, viene valorizzato il fatto (appena richiamato) che durante la crisi sia stato il Consiglio a elaborare gli indirizzi essenziali della politica unionale. In altre parole, i due orientamenti si riferiscono, rispettivamente, all'assetto in potenza (che emerge dal quadro normativo) o a quello in atto (che ha caratterizzato la fase di "gestione della crisi").

²⁹⁸ Sulla regola del *no bail out*, si veda *supra* § 1.1.

²⁹⁹ Il primo è un accordo stipulato dalla Grecia e gli altri Stati della zona euro. Per ricevere la prima *tranche* il paese ellenico ha dovuto sottoscrivere un programma coordinato dalla Commissione europea nel quale sono state individuate le riforme economiche e finanziarie da attuare, mentre l'erogazione delle restanti parti è stata subordinata all'attuazione del piano. Il secondo è un patto stipulato tra le parti dell'Unione monetaria con il quale vengono individuati diritti e doveri con riferimento al programma di prestiti bilaterali. L'Italia ha adempiuto agli obblighi contratti in sede sovranazionale con il decreto legge n. 67 del 2010. Su punto si veda G. NAPOLITANO, *L'assistenza finanziaria europea e lo Stato "co-assicuratore"*, in *Giornale dir. amm.*, 10/2012, p. 1089.

³⁰⁰ Il tema dei meccanismi di assistenza finanziaria potrebbe sembrare estraneo all'oggetto di questo studio. In realtà vi sono diversi motivi che ne rendono necessaria la trattazione. In primo luogo essi mettendo a disposizione degli stati nuove risorse determinano un mutamento dei saldi contabili. Inoltre, la loro attivazione è subordinata all'accettazione, da parte del beneficiario, di condizioni in grado di incidere sulla decisione di bilancio.

La prima soluzione in tal senso è intervenuta con il regolamento n. 407 del 2010, con in quale è stato istituito il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), ossia un fondo di garanzia finanziato con le risorse dell'Unione³⁰¹, per un valore complessivo di 60 miliardi di euro, che opera mediante concessione di prestiti o linee di credito³⁰². Come base giuridica dell'atto normativo è stato indicato l'art. 122, par. 2, TFUE in virtù del quale «qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo [...]» può essere concessa «a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato». Trattati essenziali di questo strumento pertanto, come appare evidente, sono la condizionalità e la sua straordinarietà, ragione questa che ha determinato la sua durata limitata nel tempo³⁰³. La *ratio* di questo istituto, contrariamente a ciò che potrebbe sembrare *ictu oculi*, non va ricercata in motivi di tipo solidaristico, ma nella volontà di evitare che il crollo di un sistema finanziario nazionale possa produrre effetti negativi anche per gli altri mediante contagio.

La concessione dell'assistenza avviene mediante delibera (a maggioranza qualificata) del Consiglio su proposta della Commissione, mentre non è previsto alcun intervento da parte del Parlamento europeo. Inoltre, l'erogazione delle risorse è subordinata alla sottoscrizione di un *memorandum* nel quale vengono indicate le condizioni di politica economica che lo Stato deve rispettare (art. 3), pena la revoca di quanto già disposto³⁰⁴. Occorre inoltre ricordare che il meccanismo può essere azionato solo su richiesta del paese che intenda beneficiarne: non è cioè stata

³⁰¹ Sulle vicende riguardanti l'istituzione del fondo si rinvia a M. GNES, E. CHITI, *Cronache europee 2010*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2011, *web*.

³⁰² Con ciò si intende la possibilità per di poter ottenere fondi entro un limite massimale e per un determinato periodo.

³⁰³ Dalla lettura dell'art. 122 TFUE appare evidente che gli interventi debbano avere una durata circoscritta, per tale ragione «le misure devono essere regressive, nel senso che esse devono ridursi con il superamento dell'emergenza», così G. CONTALDI, *ult. op.cit.*, p. 823.

³⁰⁴ Le condizioni per l'erogazione dell'assistenza sono definite dalla Commissione e dalla BCE (art. 3, par. 3 e 4), esse inoltre possono essere riviste durante l'esecuzione (art. 3, par. 7) su deliberazione del Consiglio. La dottrina è orientata a ricostruire i contenuti del *memorandum* in termini di veri e propri obblighi di diritto internazionale, così G. M. RUOTOLO, *La costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, cit., p. 449.

prevista la possibilità di iniziativa da parte dell'Unione. Tale impostazione si giustifica per due differenti motivi: si è voluto evitare che l'intervento potesse apparire paternalistico e, inoltre, si è ritenuto che tra le prerogative sovrane nazionali rientrasse anche quella di poter decidere di fallire, per quanto tale scelta produrrebbe effetti sfavorevoli anche per le altre economie statali³⁰⁵.

Durante la riunione del Consiglio del 9 e 10 maggio 2010 è stata manifesta la necessità di reperire ulteriori risorse facendo ricorso a un veicolo speciale avente una durata limitata nel tempo. Per tali ragioni, con un Trattato internazionale, viene istituito il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF): una società di diritto lussemburghese avente come azionisti tutti paesi che aderiscono alla moneta unica. Questa soluzione costituisce un *unicum* nel panorama giuspubblicistico comunitario, non vi sono altre ipotesi, infatti, in cui uno strumento di diritto privato sia stato utilizzato per il perseguimento di obiettivi di *public policy*, ossia la stabilità finanziaria delle parti contraenti³⁰⁶.

Le risorse a disposizione del fondo non vengono reperite attraverso il conferimento diretto di denaro da parte dei paesi aderenti, ma tramite l'emissione di *bonds* da questi garantiti, non stupisce che tale operazione sia stata quindi fortemente condizionata dal giudizio delle agenzie di *rating*³⁰⁷.

L'assistenza, anche in questo caso, è concessa su richiesta di una parte ed è subordinata alla sottoscrizione del *memorandum of understanding*, redatto dalla Commissione, e può consistere in supporto del credito, in favore delle emissioni primarie, oppure nella creazione di uno o più fondi di coinvestimento.

Il modello adottato da MESF e FESF è stato considerato inadeguato. Esso, occorre ribadirlo, rappresenta comunque una soluzione di tipo emergenziale, la cui finalità principale è stata quella di evitare che la crisi potesse travolgere il sistema finanziario europeo. La precarietà di questi strumenti è del resto testimoniata dal

³⁰⁵ Come è stato evidenziato da G. NAPOLITANO, *ult. op. cit.*, p. 1091.

³⁰⁶ L'osservazione è di G. M. RUOTOLO, *ult. op. cit.*, p. 450.

³⁰⁷ Infatti ha suscitato notevole clamore il declassamento del fondo dalla classe AAA a quella AA+, come riferito da F. SAVASTANO, *Il Fondo europeo di stabilità: un elemento propulsivo della nuova Europa*, in *federalismi.it*, 3/2012, p. 5.

fatto che per entrambi sia stata prevista una scadenza, del resto sarebbe stato difficile adottare soluzioni più durature senza incorrere nella violazione del diritto primario.

Partendo da tali premesse, tra le istituzioni matura il convincimento che in situazioni economiche avverse gli Stati non possono essere abbandonati al loro destino e che, pertanto, a misure che operano *ex ante* si dovrebbe affiancare un meccanismo istituzionalizzato e definitivo da attivare al verificarsi di gravi patologie della finanza pubblica.

6.2. Il Meccanismo europeo di stabilità (MES).

Per poter raggiungere l'obiettivo appena richiamato, senza alcuna violazione del diritto primario (in particolare della regola del *no bail out*), l'art. 136 TFUE viene riformato³⁰⁸. La disposizione, come novellata, prevede ora la possibilità, per i paesi dell'Eurozona³⁰⁹, di istituire un meccanismo di stabilità che fornisca assistenza finanziaria nelle ipotesi in cui essa sia indispensabile. Inoltre, anche in questo caso, l'erogazione della prestazione è subordinata all'accettazione delle clausole di condizionalità³¹⁰. Il paradigma al quale si ricorre è quindi essenzialmente lo stesso degli strumenti già analizzati, ciò che muta è il contesto di fondo: si assiste infatti al passaggio da una logica emergenziale a una istituzionale³¹¹.

³⁰⁸ La disposizione è stata modificata facendo ricorso alla procedura semplificata prevista dall'art. 48, par. 6, TFUE. Tale scelta è stata effettuata per evitare il ricorso al procedimento ordinario di revisione dei Trattati che, con molta probabilità, non sarebbe andato a buon fine.

³⁰⁹ Non è un caso che la riforma abbia come destinatari solo i paesi dell'area euro, infatti la procedura semplificata non può essere utilizzata per attribuire nuove competenze all'Unione europea, come osservato da R. CISOTTA, A. VITERBO, *ult. op. cit.*, web.

³¹⁰ In dottrina è stato osservato che la revisione del Trattato non era l'unica via percorribile, al contrario, infatti, si sarebbe potuto fare ricorso alla clausola di flessibilità *ex art.* 352 TFUE, tale soluzione però è stata osteggiata dalla Germania per questioni di opportunità politica. Tale vicenda è analizzata ampiamente da L. GIANNITI, *Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione?*, in *IAI* 11/02, p. 2 ss.

³¹¹ Come evidenziato da G. NAPOLITANO, *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, *Giornale dir. amm.*, 5/2012, p. 463.

A seguito di un lungo dibattito, il 2 febbraio del 2012, gli Stati aderenti alla moneta unica sottoscrivono un trattato con il quale viene istituito il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES). L'organismo quindi, collocandosi al di fuori dell'ordinamento unionale, viene formalmente qualificato come ente di diritto internazionale. Esso pertanto è sottratto all'applicazione della disciplina europea in materia di trasparenza, partecipazione al processo decisionale e sindacato giurisdizionale³¹². Tuttavia, come è stato osservato in dottrina, sarebbe un errore considerare l'istituzione come del tutto estranea al quadro giuridico europeo. I lavori che hanno preceduto la sua creazione, le parti che vi hanno aderito e le modalità previste per il funzionamento, infatti, rivelano la sua stretta connessione con l'Unione³¹³.

L'amministrazione del MES è affidata a tre organi: il Consiglio dei governatori (*board of governors*), formato da un rappresentante, responsabile per le finanze, di ogni Esecutivo degli Stati aderenti (art. 5); il Consiglio di amministrazione, composto anche esso da un membro per ogni paese sottoscrittore (art. 6); e infine da un direttore generale selezionato tra individui con un elevato profilo di competenza in ambito economico e finanziario (art. 7). Tra questi organi quello di maggior rilievo è indubbiamente il primo. Esso, infatti, è il titolare della potestà decisionale in materia di concessione dell'assistenza, capacità di prestito e variazione della gamma degli strumenti utilizzabili. Per le delibere è richiesta come regola l'unanimità, ma, in caso di urgenza, è sufficiente che la proposta venga approvata da un numero di componenti che abbiano sottoscritto una quota di capitale pari almeno all'ottantacinque per cento. In tal modo Francia, Germania e Italia, essendo titolari di quote superiori al quindici per cento, dispongono di un potere di veto.

Qualora un paese necessiti dell'intervento dell'organizzazione deve presentare un'apposita richiesta al Consiglio dei Governatori, il quale decide sulla

³¹² Per lo stesso motivo è inoltre previsto un particolare regime giuridico (di immunità) per beni e fondi ad esso conferiti.

³¹³ G. NAPOLITANO, *ult. op. cit.*, p. 464.

base delle valutazioni espresse da Commissione, Banca centrale e FMI. Nel caso in cui l'istanza trovi accoglimento, all'istituzione di palazzo Berlaymont è altresì affidato il compito di negoziare il *memorandum of understanding* contenente le condizioni di politica economica, rivedibili nel tempo, al quale lo Stato beneficiario si deve attenere³¹⁴. L'atto, è bene evidenziare, costituisce un vero e proprio programma politico che gli organi di governo nazionali sono chiamati a realizzare³¹⁵. Inoltre, la concessione dell'assistenza è altresì subordinata alla sottoscrizione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* economica e monetaria³¹⁶: solo l'impegno a condurre politiche di bilancio prudenti consente, quindi, di poter ricevere aiuti finanziari.

L'istituzione del MES non è stata accompagnata esclusivamente da giudizi positivi. Da più parti in dottrina sono state svolte osservazioni che rendono dubbia la compatibilità del meccanismo con i principi fondamentali del diritto pubblico europeo. In primo luogo è stato posto l'accento sull'esclusione dal processo decisionale di tutti gli organi rappresentativi (nazionali e dell'Unione). Tale impostazione si pone in contrasto con l'orientamento espresso dal Parlamento europeo, il quale, con una risoluzione, in sede di riforma dell'art. 136 TFUE ha affermato che «l'istituzione e il funzionamento del meccanismo permanente di stabilità devono rispettare pienamente i principi essenziali del processo decisionale democratico, quali la trasparenza, il controllo parlamentare e la responsabilità

³¹⁴ Per una descrizione dettagliata del funzionamento del MES si veda a M. MEGLIANI, *Verso una nuova architettura finanziaria europea: un percorso accidentato*, in *Dir. comm. internaz.*, 1/2013, p. 67.

³¹⁵ A titolo esemplificativo si pensi al *memorandum of understanding* della Grecia nel quale l'esecutivo ellenico (al punto 2.1 *Fiscal policy*) si impegna, tra l'altro, ad aumentare la *tonnage tax* e ad abolire le agevolazioni per l'acquisto del gasolio previste per gli agricoltori. Inoltre vengono imposti interventi anche sul settore pensionistico e sanitario, nonché in materia penale. Per un'analisi più ampia sulla condizionalità nel contesto europeo si veda A. GIOVANNELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, cit., p. 935 ss.

³¹⁶ vedi *infra* § 7.

democratica»³¹⁷. Ne risulta confermata la tesi di quanti denunciano un grave *deficit* democratico nella struttura della *governance* economica europea.

A ciò si deve sommare il fatto che la titolarità delle funzioni più rilevanti è stata affidata a un organo intergovernativo, il Consiglio dei governatori, il cui operato non è sottoposto ad alcun vincolo o forma di controllo. Questi infatti assume le proprie decisioni esercitando un potere "libero"³¹⁸, con l'esclusiva collaborazione di istituzioni prive di legittimazione popolare, ossia la Commissione, la Banca centrale e il Fondo monetario internazionale³¹⁹.

Ulteriore profilo del MES ad aver attirato le critiche dei commentatori è la sua capacità di comprimere in modo significativo le prerogative degli organi politici nazionali. Il principale strumento attraverso il quale ciò può avvenire, come è facile intuire, è la condizionalità: con la sottoscrizione del *Memorandum of understanding* infatti, come appena visto, lo Stato si obbliga a dare esecuzione a delle misure individuate da terzi, privi di qualsiasi rapporto con il corpo elettorale sul quale si produrranno gli effetti delle riforme. In tale modo, ha osservato la dottrina, ha trovato compimento la volontà di istituire un sistema finalizzato a creare «rapporti di dominio» ad ogni livello di produzione di diritto, in un sistema neoliberale «in cui si supera la logica del capitale liberalizzato come fattore di condizionamento dei governi e si addivene ad una forma di governo quale fattore di gestione dello stesso capitale, del suo impegno e della sua circolazione»³²⁰.

La portata di queste osservazioni è stata ridimensionata da alcune critiche. Esse si basano infatti, è stato osservato sull'assunto non dimostrato, secondo il quale la condizionalità avrebbe natura autoritativa. Non si può infatti trascurare la

³¹⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 23 marzo 2011 sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro (punto 8).

³¹⁸ G. NAPOLITANO, *ult. op. cit.*, p. 467.

³¹⁹ Come rilevato da L. PATRUNO, *La "teologia economica" dell'Europa e il "banco da macellaio" (Schlachtbank) della Storia*, in *costituzionalismo.it*, 3/2011, *web*. L'autore rileva che l'assenza di questi organi dai circuiti rappresentativi è considerata come una condizione essenziale perché le azioni intraprese possano essere efficaci. Lo sbilanciamento di potere a favore degli organi intergovernativi è stato altresì evidenziato da M. RUOTOLO, *ult. op. cit.*, p. 459, e da R. CISOTTA, A. VITERBO, *ult. op. cit.*, *web*.

³²⁰ Così L. PATRUNO, *ult. op. cit.*, *web*.

ownership del paese aderente, ossia il fatto che sia questi ad assumersi la responsabilità di effettuare delle riforme macroeconomiche, seppur sotto la guida delle istituzioni internazionali e unionali³²¹. In altre parole, insomma, il condizionamento della politica interna non può essere inquadrato come un *quid* imposto dall'esterno, ma piuttosto come una libera decisione degli esecutivi nazionali, i quali autonomamente decidono, pur di godere degli aiuti finanziari, di affidare a terzi la determinazione dell'indirizzo politico nazionale.

Tuttavia non si può fare a meno di notare che per quanto l'adesione ai programmi di assistenza finanziaria sia volontaria, seppur dettata dallo stato di necessità³²², le conseguenze che da ciò derivano comprimono, e per certi versi sottraggono, in larga misura la sfera di autodeterminazione dell'indirizzo di cui sono titolari le autorità nazionali. Il "ripristino" della stabilità finanziaria comporta infatti l'impegno ad attuare le misure individuate da Palazzo Berlaymont, anche nel caso in cui esse contrastino con i principi che ispirano l'attività di governo dei *policy maker* nazionali, e l'assunzione di un vincolo (la sottoscrizione del TSCG) in grado di condizionare definitivamente la decisione di bilancio orientandola verso il rigore. Cercando una sintesi tra gli orientamenti appena richiamati si potrebbe dire che l'austerità e l'imposizione di politiche neoliberaliste sono il "bastone" che lo Stato è costretto ad accettare se vuole, scongiurando il *default*, ricevere la "carota" (ossia l'assistenza).

³²¹ L. DE LUCIA, "*Pastorato*" e "*disciplinamento nella governance economica europea. Diritto e razionalità economica a seguito della crisi*", in *Dir. pubbl.*, 3/2015, p. 887 ss. L'autore cerca di spiegare il rapporto che si instaura tra Stati e istituzioni europee (e internazionali) nell'ambito dei meccanismi di stabilità facendo riferimento all'idea foucaultiana di "disciplinamento": scienza finalizzata al rafforzamento degli individui mediante il compimento di un esercizio protratto nel tempo. In particolare ciò avverrebbe attraverso una serie di attività rinvenibili anche nel sistema di *governance* ora in disamina, ossia: i) regolazione analitica della condotta; ii) sorveglianza gerarchica, preordinata a consentire l'osservazione; iii) sanzione normalizzatrice che si fonda sul binomio sanzione/gratificazione.

³²². Occorre chiedersi quale sia il margine di autonomia dell'Esecutivo nel dover decidere, in alternativa, tra la richiesta di assistenza o il *default*.

Volendo, invece, inquadrare la questione da un'altra prospettiva, si può affermare che, nel quadro attuale, il grado di autonomia delle politiche nazionali sembra essere direttamente proporzionale alla salute dei conti pubblici³²³.

Alla luce di quanto riportato sino a questo momento, è indiscutibile il fatto che il funzionamento del MES non risponda a una logica comunitario - solidaristica, bensì a una contrattuale e assicurativa tra Stati³²⁴. Del resto, *repetita iuvant*, ciò è coerente con lo scopo per il quale i meccanismi di assistenza finanziaria sono stati istituiti, ossia evitare che il *default* di un paese dell'Unione possa travolgere anche gli altri.

7. Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione monetaria ed economica europea.

7.1. Profili generali.

Il "Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione monetaria ed economica" (generalmente noto con il nome di *Fiscal Compact*)³²⁵ rappresenta il punto d'arrivo più significativo del processo di riforma analizzato nelle pagine precedenti.

La volontà di rafforzare ulteriormente la disciplina di bilancio viene manifestata durante il Consiglio dell'8 e 9 dicembre 2011, durante il quale, constatata l'impossibilità di raggiungere l'unanimità³²⁶, si decide di procedere con

³²³ In dottrina è stato affermato a tal riguardo che «il nesso tra *sovranità e responsabilità* varrebbe nei due sensi», così G. M. ROBERTI, *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, cit., p. 225.

³²⁴ Come ricordato da G. NAPOLITANO, *L'incerto futuro della nuova governance economica europea*, in *Quad. cost.*, 1/2012, p. 145.

³²⁵ Il nome *Fiscal Compact* deve la sua origine ad Alexander Hamilton, ideatore dell'Unione economica e monetaria americana, questi infatti in una celebre lettera afferma «*the origin of all civil government, justly established, must be a voluntary compact between the rulers and the ruled*». La vicenda è stata richiamata da F. FABBRINI, *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quad. cost.*, 2/2012, p. 438.

³²⁶ Si è deciso di ricorrere a un accordo di diritto internazionale a causa della ferma opposizione di Regno Unito e Repubblica Ceca. In dottrina è stato evidenziato che si sarebbe potuto raggiungere il

la stipulazione di un accordo di diritto internazionale. L'elaborazione della struttura essenziale viene affidata a un gruppo di lavoro composto da rappresentanti degli Stati e delle istituzioni³²⁷, mentre la negoziazione avviene in sede di Eurogruppo e Consiglio Ecofin. Durante questa fase, rilevanti critiche sono state mosse dal Parlamento europeo, a giudizio del quale il progetto si sarebbe dovuto sviluppare con il metodo comunitario e con una maggiore valorizzazione dell'organo assembleare, mentre, nel merito, viene espresso un giudizio negativo per l'assenza di disposizioni in materia di crescita. Per esplicito riconoscimento dell'Assemblea di Strasburgo, trova in questo modo ulteriore conferma la tesi di chi sostiene che la struttura della *governance* finanziaria eurounitaria si sviluppi al di fuori del circuito rappresentativo e che essa si focalizzi prevalentemente sul risanamento dei conti pubblici trascurando di adottare soluzioni efficaci per il rilancio dell'economia.

Il 2 marzo 2012 l'Accordo è stato sottoscritto a Bruxelles da venticinque paesi dell'Unione Europea³²⁸, mentre l'entrata in vigore, rinviata al 2013, viene subordinata alla conclusione di almeno dodici procedimenti di ratifica.

La collocazione del TSCG tra gli atti di diritto internazionale comune ha posto, sin dal primo momento, il problema della definizione del suo rapporto con l'ordinamento unionale. Tale questione è stata risolta, in maniera esplicita, dall'art. 2 del Trattato in virtù del quale le disposizioni pattizie devono essere interpretate in modo conforme al diritto comunitario e sono applicabili solo nella misura in cui sono con esso coerenti. In realtà la dottrina ha dato una lettura piuttosto svalutativa

risultato perseguito tramite una modifica dei Trattati negoziando appositi protocolli di *opting out*, ovvero intervenendo sul Protocollo n. 12 sui disavanzi eccessivi, le osservazioni sono di L. S. ROSSI, *"Fiscal Compact" e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione nell'UE*, in *Dir. Un. Eur.*, 2/2012, web. È stato comunque osservato che l'introduzione di regole di bilancio come quelle prevista dal *Fiscal Compact* comporta una forte interferenza con le identità costituzionali nazionali, pertanto, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale tedesca, sarebbe stato più corretto ricorrere garantire l'intervento dei parlamenti nazionali, sul punto si vedano *ex multis* R. BARATTA, *Legal issues of the "Fiscal Compact". Searching for a mature democratic governance of the euro*, in *Dir. Un. Eur.*, 4/2012, web; G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria*, cit., p. 833.

³²⁷ Il gruppo, presieduto dal lussemburghese Heinrich, è formato da rappresentanti degli Stati, della Commissione europea, del Parlamento (tre) e da un osservatore del Regno Unito.

³²⁸ Come noto al Trattato non hanno aderito Regno Unito e Repubblica Ceca.

di questa previsione ritenendo che essa sia meramente dichiarativa, non potendo in alcun modo rafforzare i contenuti dell'art. 126 TFUE o del *Six-pack*³²⁹.

Le finalità e la struttura del Trattato vengono enunciate nell'*incipit* del testo, all'art. 1, dove si chiarisce che le parti contraenti convengono «di rafforzare il pilastro economico dell'unione economica e monetaria adottando una serie di regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso un patto di bilancio, a potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche e a migliorare la *governance* della zona euro, sostenendo in tal modo il conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale». L'idea di fondo, insomma, è la stessa che ha caratterizzato i provvedimenti adottati dal 2008 in poi: far acquisire maggior stabilità alle finanze pubbliche nazionali per consentire la ripresa economica.

7.2. Le regole di bilancio (il *Fiscal Compact*).

Al fine di garantire la stabilità dei conti pubblici il *Fiscal Compact* prescrive che la posizione di bilancio della pubblica amministrazione debba essere in pareggio oppure in avanzo³³⁰. Tale regola viene ulteriormente declinata stabilendo che essa si ritiene rispettata nel caso in cui il saldo strutturale sia pari all'obiettivo di medio termine specificato per il paese, con il limite inferiore di un disavanzo pari allo 0,5% del prodotto interno lordo ai limiti di mercato (c.d. *golden rule*). Per gli Stati con un rapporto tra debito e prodotto interno lordo significativamente inferiore al 60% è invece introdotto un meccanismo premiale: il "valore soglia" è infatti fissato all'1%. Secondo la dottrina, l'impostazione di fondo è quindi conforme

³²⁹ Sul punto si veda F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum Quad. Cost.*, 6 marzo 2012. La creazione di accordi *extra-UE* non viene comunque considerata come una soluzione ottimale perché finisce, in ogni caso, col dare vita a sistemi autonomi e paralleli rispetto a quelli dell'Unione, così G. L. TOSATO, *Il Fiscal Compact*, in G. AMATO, D. GUALTIERI, *Le istituzioni europee dopo il Trattato di Lisbona*, Bagno a Ripoli, 2013, *web*.

³³⁰ Il concetto di Pubblica Amministrazione a cui si fa riferimento è chiaramente quella del Sec 95, esso pertanto comprende anche gli enti territoriali e i fondi di previdenza sociale.

all'indirizzo già maturato in sede comunitaria dove, a partire dal 2005, si è preferito abbandonare il ricorso a regole di bilancio ancorate al solo dato numerico, perché considerate eccessivamente rigide, per privilegiare un approccio più flessibile che consenta ai singoli esecutivi nazionali di attuare politiche anticicliche³³¹. Questa osservazione, tuttavia, non convince pienamente. Il fatto che la regola a cui viene ancorata la decisione di bilancio venga individuata all'interno di una "forbice", più o meno ampia, non toglie che la politica fiscale venga comunque assoggettata ad un vincolo di carattere numerico (e quindi rigido); sulla questione si avrà comunque modo di tornare più diffusamente nel prossimo capitolo.

La differenza tra i limiti introdotti dalla disciplina ora richiamata e quelli indicati dal Protocollo sui disavanzi eccessivi ha sollevato un problema di compatibilità tra le disposizioni pattizie e quelle del diritto primario³³². In realtà, è stato osservato, il contrasto tra le due fonti è solo apparente, infatti, fermi i limiti stabiliti dal diritto unionale, gli Stati membri possono liberamente decidere di assumere vincoli più stringenti³³³.

La rapida convergenza verso l'obiettivo deve avvenire secondo il quadro temporale proposto dalla Commissione, la quale deve valutare globalmente i progressi «facendo riferimento al saldo strutturale e analizzando la spesa al netto delle misure discrezionali in materia di entrate, in linea con il patto di stabilità e crescita rivisto» (art. 3, lett. b). A queste condizioni pertanto potrebbe essere considerato adempiente anche uno Stato il cui *deficit* non rispetti i valori indicati dalle istituzioni europee³³⁴. Nel caso in cui, invece, vi siano delle deviazioni significative rispetto all'obiettivo di medio termine è prevista l'attivazione di un meccanismo automatico di correzione³³⁵.

³³¹ Tali obiettivi sono stati perseguiti, appunto, con la previsione di una forbice all'interno della quale collocare l'obiettivo a medio termine, il quale, in ragione delle differenze tra le varie economie, è differente per ogni Stato. Sul punto si veda D. MORGANTE, *Note in tema di "Fiscal Compact"*, in *federalismi.it*, 7/2012, p. 10-11.

³³² G. CONTALDI, *ult. op. cit.*, p. 833.

³³³ R. BARATTA, *ult. op. cit.*, web.

³³⁴ R. BARATTA, *I vincoli imposti dal fiscal compact ai bilanci nazionali*, in *federalismi.it*, 17/2014, p. 6. L'autore ravvisa in questa previsione un ulteriore elemento di flessibilità.

³³⁵ Sul meccanismo automatico di correzione si avrà modo di tornare nell'ultima parte del lavoro.

Tuttavia al fine di non irrigidire eccessivamente la disciplina contabile, in presenza di circostanze eccezionali, è prevista la possibilità di deviare rispetto alla regola del pareggio o della convergenza (art. 3, lett. c)³³⁶.

Vale la pena rilevare che alla luce di quanto riportato emerge in maniera evidente una certa vicinanza tra le previsioni dell'Accordo e il paradigma teorizzato da Buchanan³³⁷.

In materia di bilancio, oltre a fissare la *golden rule*, il Trattato dedica una disposizione alla riduzione del debito. Essa, anche in questo, ha però solo valore ricognitivo. Viene, infatti, statuito che nell'ipotesi in cui il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo superi la soglia del 60% deve intervenire una riduzione pari a un ventesimo l'anno in conformità con quanto già stabilito nel *Six Pack*. Inoltre, anche per le modalità di accertamento della sussistenza del disavanzo viene fatto un rinvio alla disciplina dell'art. 126 TFUE (art. 4). Nel caso in cui un paese venga sottoposto alla procedura per disavanzi eccessivi deve sottoporre a Commissione europea e Consiglio un programma di partenariato economico e di bilancio, contenente la descrizione dettagliata delle riforme strutturali che si intendono attuare (art. 5). Ancora una volta, è possibile notare, la condizione patologica dei conti pubblici causa la compressione delle prerogative degli organi nazionali, spostando a livello sovranazionale la valutazione (e in parte la determinazione) dell'indirizzo politico statale.

Innovativa rispetto alla disciplina previgente è invece la previsione contenuta all'art. 7, in virtù della quale, nell'ambito della procedura per disavanzi eccessivi, gli Stati che adottano la moneta unica, a meno che la maggioranza qualificata di essi non si esprima in senso contrario, sono obbligati a sostenere le

³³⁶ Nel successivo par. 2, lett. b, viene quindi data la definizione di circostanze eccezionali che devono essere intese come «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».

³³⁷ Come già illustrato (vedi *supra* §2, Cap. I) Buchanan teorizza un modello in cui la regola del pareggio è obbligatoria e può essere derogata solo per ragioni eccezionali; l'autore, inoltre, ritiene necessaria l'adozione di meccanismi automatici di correzione.

proposte e le raccomandazioni della Commissione. Viene insomma introdotta la regola della *majority reverse* anche con riferimento al braccio correttivo³³⁸.

Per dare la maggior incisività possibile alla *Golden rule* è stato previsto che il suo recepimento debba avvenire con una disposizione di diritto interno con effetto vincolante, possibilmente costituzionale (art. 3, par. 2)³³⁹. Non solo. Con il limite del rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali, è altresì stabilito che le parti diano attuazione al meccanismo automatico di correzione secondo le indicazioni fornite dalla Commissione. A essa, inoltre, viene affidato il compito di valutare (tramite una relazione) l'adempimento degli obblighi pattizi ora richiamati, mentre sono gli Stati membri a dover adire la Corte di Giustizia affinché venga comminata una sanzione nel caso in cui ciò si verifichi³⁴⁰.

Diverse critiche sono state mosse in dottrina rispetto a queste previsioni. È stato infatti osservato che esse non garantiscano l'effettiva attuazione delle regole

³³⁸ In altre parole se l'iniziativa della Commissione non viene respinta dalla maggioranza qualificata degli Stati membri della zona euro, essi sono giuridicamente vincolati a sostenere le proposte e le raccomandazioni dell'istituzione UE. Da ciò chiaramente discende che nel caso in cui il vincolo non dovesse essere rispettato si verificherebbe la violazione di un obbligo di diritto internazionale. Bisognerebbe comunque chiedersi sino a che punto una previsione di questo genere possa vincolare la volontà statale.

³³⁹ La scelta di inserire all'interno della Costituzione la regola del pareggio di bilancio era già stata assunta, seppur in forma non vincolante, con il Patto *Euro Plus*, infatti al momento della firma del Trattato molti stati avevano già intrapreso iniziative di revisione costituzionale in tal senso, come ricordato da G. M. RUOTOLO, *ult. op. cit.*, p. 453. È stato comunque osservato che questa previsione, per quanto costituisca l'unica vera innovazione contenuta del Trattato di *Bruxelles*, non era necessaria. La regola del pareggio era infatti già valida per gli Stati Membri in virtù di quanto previsto dal diritto unionale. Il suo inserimento in un accordo internazionale ha invece causato un irrigidimento rispetto alla possibilità di una sua futura revisione (visto che per la sua modifica sarebbe necessaria l'unanimità), così G. L. TOSATO, *Il Fiscal Compact*, cit., *web*.

³⁴⁰ In questo caso sembrerebbe configurarsi un vero e proprio obbligo giuridico. Tale ipotesi è confortata dalla formulazione della disposizione nella quale si afferma che uno o più parti «adiranno la Corte di Giustizia», mentre nel periodo successivo viene specificato che «una parte contraente può adire la Corte». Il testo farebbe quindi pensare che i redattori abbiano voluto distinguere le due ipotesi. *Contra* R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., p. 39; L. S. ROSSI, *ult. op. cit.*, *web*. Gli autori ritengono che anche nel caso in cui la relazione della Commissione sia negativa gli Stati possano decidere se adire o meno la Corte. A seguire tale impostazione, però, non vi sarebbe una differenza qualitativa tra le due ipotesi contemplate dal primo paragrafo dell'art. 8, in entrambi i casi la possibilità di agire sarebbe rimessa alle valutazioni discrezionali degli Stati, inoltre ne discenderebbe una netta svalutazione del ruolo della Commissione che, invece, è decisamente rafforzato da questa disciplina, come sostenuto da R. PEREZ, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal Compact*, in *Giornale dir. amm.*, 5/2012, p. 472.

previste dal *Fiscal Compact* perché oggetto del controllo non è il rispetto delle regole in materia di bilancio, ma solo la loro trasposizione nel diritto interno³⁴¹.

Tuttavia non si può negare che le disposizioni ora in disamina rivelino, comunque, un punto di svolta nel processo di *enforcement* dei vincoli sulla finanza pubblica. A partire da questo momento, infatti, anche le autorità nazionali, in particolare le Corti Costituzionali, diventano (o dovrebbero diventare) custodi del rispetto della regola del pareggio di bilancio³⁴², cessa così il ruolo dell'Unione di unico garante del rigore contabile³⁴³.

7.3. Il coordinamento delle politiche economiche e di convergenza (cenni).

La disciplina dettata dal Trattato di Bruxelles in materia di coordinamento delle politiche economiche e di convergenza non apporta novità essenziali al modello già tracciato dal diritto unionale³⁴⁴. Essa, infatti, ribadisce l'impegno dei paesi ad adoperarsi (congiuntamente) per il buon funzionamento dell'UEM e ad adottare, se opportuno e necessario, le misure previste dall'art. 136 TFUE, nonché a ricorrere alla cooperazione rafforzata e a discutere in sede europea le principali riforme economiche prima di attuarle³⁴⁵. Si rafforza in tal modo l'idea che l'indirizzo politico non possa più essere definito esclusivamente in ambito statale.

7.4. La *governance* della zona euro.

Al fine di rendere maggiormente efficace l'azione delle istituzioni comunitarie il Trattato detta una serie di disposizioni in materia di *governance* della

³⁴¹ L. S. ROSSI, *ult. op. cit., web*. Secondo l'autrice i limiti della disciplina deriverebbero dalla natura intergovernativa (e quindi compromissoria) dell'atto.

³⁴² Così D. MORGANTE, *ult. op. cit.*, p. 18.

³⁴³ Si verrebbe in questo modo a creare un «intarsio normativo tra il Trattato intergovernativo e le costituzioni nazionali», il quale determinerebbe «un sistema a due livelli, preventivo e correttivo nazionale; preventivo e correttivo europeo», così F. NUGNES, *ult. op. cit.*, p. 6.

³⁴⁴ Come viene rilevato dalla dottrina, sul punto si veda R. PEREZ, *ult. op. cit.*, p. 473.

³⁴⁵ Le disposizioni hanno esclusivamente un valore ricognitivo e non sono vincolanti, al pari di quelle del Patto *Euro Plus*, sul punto di veda G. L. TOSATO, *Il Fiscal Compact*, cit., *web*

zona euro. Le innovazioni più significative di questa parte dell'accordo sono costituite dall'istituzione di due nuovi organismi: l'*Eurosummit* e la Conferenza dei rappresentanti delle assemblee elettive nazionali e dell'Unione.

Il primo costituisce il riconoscimento formale della riunione tra Capi di stato e governo della zona euro. Scopo dell'incontro, che si deve tenere almeno due volte l'anno, è quello di affrontare le questioni inerenti la moneta unica, favorire la convergenza attraverso orientamenti strategici e più in generale trattare i temi riguardanti la *governance* della zona euro.

La seconda, invece, costituisce una novità³⁴⁶. Attraverso la sua istituzione si è cercato di garantire, a fronte di numerose critiche per la compressione del loro ruolo, una maggior partecipazione dei parlamenti nazionali alle decisioni inerenti le politiche di bilancio, riequilibrando in qualche misura il peso assunto nel corso del tempo da parte degli esecutivi³⁴⁷.

Cresce così ulteriormente il numero degli attori coinvolti nel complesso sistema di governo della finanza pubblica europea.

7.5. Profili problematici e considerazioni critiche.

Volendo trarre le somme del discorso sviluppato sino a questo punto, si deve constatare che il Trattato di Bruxelles in realtà non apporta rilevanti novità al quadro normativo preesistente. Esso piuttosto rappresenta il tentativo, soprattutto sul piano politico, di dare ulteriore forza alla disciplina del rigore e del coordinamento *ex ante*

³⁴⁶ La formulazione della disciplina riguardante la conferenza è stata oggetto di un lungo dibattito, sul punto si veda G. RINELLA, *L'art. 13 del Trattato sul Fiscal Compact: la conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, in *Nomos*, 13 maggio 2015, p. 9 ss.

³⁴⁷ N. LUPO, *La revisione del costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema costituzionale delle fonti*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2011, p. 121. L'autore sottolinea che, tuttavia, sul punto la dottrina non è concorde. Alcuni commentatori (Amato) hanno infatti sostenuto che questa previsione del TSCG sia lesiva delle prerogative dei parlamenti nazionali e di quello dell'Unione. La conferenza interparlamentare, invece, viene definita come «un'occasione unica» per accrescere il ruolo dei parlamenti nell'accordo di massima sottoscritto al termine della Conferenza dei presidenti dei parlamenti dell'UE a Nicosia (aprile 2013).

della politica economica. Finalità e logica del provvedimento non si discostano, del resto, da quelli che lo hanno preceduto: il rilancio dell'Unione può avvenire solo con il risanamento dei conti pubblici e la convergenza delle economie nazionali.

Come si è avuto modo di notare, il Trattato di Bruxelles, pur collocandosi formalmente nel diritto internazionale, e quindi al fuori del sistema delle fonti dell'Unione, risulta comunque chiaramente inserito nell'architettura della *governance* economica europea. Prova patente di ciò è *in primis* l'art. 16 TSCG, il quale prevede la trasposizione dell'accordo, entro cinque anni dalla sua entrata in vigore, nell'ordinamento unionale³⁴⁸. Non solo. Occorre infatti ricordare che sotto il profilo sistematico questa disciplina integra e completa quella del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES): secondo quanto stabilito nel preambolo dell'Accordo, infatti, la possibilità di ricevere assistenza finanziaria è subordinata alla sua sottoscrizione³⁴⁹.

Non poche sono state le riserve manifestate rispetto al modello economico e istituzionale consegnato dal Patto. Sotto il primo profilo da più parti è stata evidenziata la necessità di affiancare alle c.d. regole di *austerity* misure che possano garantire la crescita³⁵⁰. In particolare è stata valutata negativamente la scelta dei redattori di non escludere dal calcolo del *deficit* le spese in conto capitale, ciò infatti avrebbe permesso di attuare più efficacemente politiche anticicliche³⁵¹.

³⁴⁸ Tuttavia bisogna rilevare che a oggi questa trasposizione non è ancora avvenuta e, in sede politica, sono numerose le voci di quanti si oppongono a ciò.

³⁴⁹ È il caso di notare che anche il MES formalmente è un atto esterno all'ordinamento unionale, ciò nonostante esso (come visto) può essere considerato come uno degli atti che regolano la *governance* economica europea. Per descrivere il Rapporto tra MES e TSCG in dottrina è stata efficacemente utilizzata l'immagine della carota (per il primo) e del bastone (per il secondo): se non si accettano regole di rigore fiscale non è possibile beneficiare di eventuali aiuti finanziari, così L. S. ROSSI, *Fiscal Compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue*, in G. BONVICINI, F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Roma, 2012, p. 33.

³⁵⁰ Anche la letteratura giuridica ha manifestato perplessità sul punto, *ex multis* R. PEREZ, *ult. op. cit.*, p. 474.

³⁵¹ A ben vedere l'adozione di una disposizione di questo tipo non sarebbe priva di problemi. La distinzione tra spese correnti e in conto capitale è, infatti, propria della scienza economica e al momento della valutazione del *deficit* sarebbe piuttosto complesso classificare alcune spese. Inoltre molti paesi potrebbero appellarsi a questa regola per mascherare i propri "azzardi morali".

Per quanto riguarda, invece, il secondo profilo le critiche hanno investito la decisione di escludere il Parlamento europeo, unico organo dell'Unione espressione del principio rappresentativo, dal processo decisionale, affidando invece tutte le prerogative più significative a Consiglio e Commissione. A ciò si è replicato osservando che le disposizioni in questione producono i loro effetti sui bilanci statali, pertanto ad essere valorizzata, come infatti è avvenuto, dovrebbe essere la partecipazione delle assemblee nazionali (art. 13)³⁵². A ben vedere, però, questa replica non convince pienamente. L'*enforcement* delle Camere statali nel processo di *governance* economica sarebbe possibile solo attraverso una lettura sistematica, mai realizzata sino a ora, dell'art. 13 TSCG, con l'art. 3, par. 2, TSCG e l'art. 4, par. 2, TFUE³⁵³. Non solo. Nella discussione sul ruolo da attribuire alla Conferenza è prevalsa la visione «minimalista»³⁵⁴ che concepisce il consesso interparlamentare «come semplice *forum* per lo scambio di informazioni e *best practices* finalizzato a consentire a ciascuna assemblea un esercizio più efficace delle proprie competenze nell'ambito della *governance* economico finanziaria»³⁵⁵, ad essa pertanto non sono state attribuite significative funzioni di indirizzo e controllo. Del resto l'esperienza intercorsa dalla prima convocazione dell'organo (a Vilnius nel 2013³⁵⁶) sino a oggi dimostra la sua scarsa attitudine a condizionare in modo rilevante i processi

³⁵²G. CONTALDI, *ult. op. cit.*, p. 836. Tuttavia si deve segnalare che l'indebolimento delle competenze del Parlamento europeo in materia di *governance* economica non è una novità del Trattato di Bruxelles, ma costituisce una tendenza già manifestatasi con il *Six Pack*, sul punto si veda G. MARTINICO, *L'art. 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei parlamenti nel sistema multilivello*, in G. BONVICINI, F. BRUGNOLI (a cura di), *cit.*, p. 37.

³⁵³ Questa ipotesi è stata prospettata, all'indomani della sottoscrizione del Trattato, da G. MARTINICO, *ult. op. cit.*, p. 40 ss. Altri autori esprimono un giudizio negativo *tout court* su questa previsione, ritenendo che la commissione permanente istituita dall'art. 13 TSCG non possa in alcun modo condizionare l'attività delle altre istituzioni, così G. CONTALDI, *ult. op. cit.*, p. 837.

³⁵⁴ La visione «minimalista» è stata sostenuta da Germania e Parlamento europeo, in opposizione a quella «massimalista» (sostenuta dalla Francia) che avrebbe voluto far divenire la Conferenza un centro di elaborazione di indirizzi comuni tra i diversi parlamenti (quasi una «terza camera»), sul punto vedi G. RINELLA, *L'art. 13 del Trattato sul Fiscal Compact: la conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, *cit.*, p. 26.

³⁵⁵ *Ibidem*, p. 3.

³⁵⁶ Le criticità emerse a seguito di questa prima riunione hanno fatto intuire, sin da principio, che la Conferenza non avrebbe avuto un ruolo di rilievo in grado di restituire un ruolo centrale ai Parlamenti nazionali, N. LUPO, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in *Quad. cost.*, 1/2014, p. 114.

decisionali eurounitari. Alla luce di ciò non sembrano immotivate le perplessità di quanti mettono in dubbio la compatibilità del Trattato con il principio democratico.

In definitiva, volendo cristallizzare i tratti essenziali del *Fiscal Compact* si potrebbe affermare che esso costituisce uno «strumento di *integrazione negativa* delle politiche economiche degli Stati»³⁵⁷: intendendo con ciò che l'indirizzo politico (in materia fiscale) di Governo e Parlamento potrà determinarsi in maniera autonoma entro i limiti in cui esso è compatibile con l'Accordo. In questo modo la sovranità nazionale, in materia di bilancio, risulta essere compressa non solo sotto il profilo procedimentale (si pensi al c.d. Semestre europeo), ma anche sotto quello sostanziale, attraverso l'aggiunta di uno stringente vincolo numerico (il pareggio di bilancio)³⁵⁸.

A questo punto resta da chiedersi se le misure previste siano idonee al raggiungimento degli obiettivi prefissi. La risposta a tale interrogativo è chiaramente condizionata dalle modalità con le quali i singoli paesi danno attuazione alla *golden rule*³⁵⁹ e all'adozione, in via normativa, di indicatori affidabili³⁶⁰. Anche in questi casi, comunque, i risultati non sarebbero certi: il rigore ha infatti prodotto, sui processi contabili, effetti del tutto imprevedibili³⁶¹. Insomma l'unico beneficio certo che sembra discendere dalla sottoscrizione del Trattato sembra essere la possibilità di ricorrere all'assistenza finanziaria del MES.

Non sono tuttavia mancate giudizi positivi nei confronti dell'Accordo. In dottrina è stato infatti sostenuto che impedendo alle classi politiche nazionali di agire in maniera spregiudicata aumentando a dismisura il debito pubblico «*the Fiscal Compact speaks the language of social equity*»³⁶².

³⁵⁷ R. BARATTA, *ult. op. cit.*, p. 8.

³⁵⁸ Come viene ricordato da P. DE IOANNA, *Fiscal Compact tra istituzioni ed economia*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1-2/2013, p. 23.

³⁵⁹ Per quanto riguarda l'Italia si avrà modo di trattare diffusamente il problema all'interno del terzo capitolo.

³⁶⁰ Sul punto P. DE IOANNA, *ult. op. cit.*, p. 28.

³⁶¹ Come ricordato da R. PEREZ, *ult. op. cit.*, p. 474; si veda anche quanto già detto *supra* §3, Cap. I.

³⁶² Così R. BARATTA, *Legal issues of the "Fiscal Compact". Searching for a mature democratic governance of the euro*, *cit., web*.

SEZIONE II

LA GIURISPRUDENZA DELLE CORTI

Negli ultimi anni, i giudici costituzionali e quelli dell'Unione hanno emesso numerose pronunce aventi ad oggetto il sistema di *governance* illustrato nelle pagine precedenti. La giurisprudenza delle Corti ha così cristallizzato molti dei problemi già rilevati dalla letteratura giuspubblicistica e ha, inoltre, individuato alcune possibili soluzioni. Per questa ragione si avverte la necessità di proseguire la trattazione richiamando i provvedimenti più significati intervenuti sul punto³⁶³.

8. La giurisprudenza del *Bundeferfassungsgericht*.

8.1. L'orientamento del *BVerfG* in materia di integrazione europea e il *Lissabon Urteil*.

Sul tema dei rapporti tra Stati e Unione Europea è stata indubbiamente la Costituzionale tedesca ad aver reso i contributi più significativi. Essa, infatti, è da sempre intervenuta nei momenti più importanti del processo di integrazione europeo, dando vita, con le sue sentenze, ad una elaborazione teorica che costituisce un punto di riferimento essenziale per la ricostruzione dei rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamenti interni. I giudici costituzionali tedeschi, aderendo alla teoria dualista, affermano il primato del diritto unionale, seppur nei limiti consentiti dal diritto interno. Si ritiene cioè che tale rapporto di supremazia, alla cui base vi è una presunzione di compatibilità tra le disposizioni dei due ordinamenti, venga a

³⁶³ Come si noterà, l'analisi ora proposta non tiene in considerazione alcune significative pronunce con le quali le Corti Costituzionali hanno vagliato la legittimità delle leggi statali adottate, in attuazione del progetto europeo, per ridurre il *deficit* e la compressione dei diritti sociali che ne è derivata. Per quanto di estremo interesse, esse sono estranee all'oggetto di questo studio. Per una rassegna di queste sentenze si rinvia *ex multis* a T. ABBIATE, *Le Corti e la crisi: la giurisprudenza dei "PIIGS"*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2013, p. 515 ss.

cessare qualora una norma sovranazionale non rispetti i diritti fondamentali, la c.d. "clausola di eternità"³⁶⁴, o l'identità costituzionale dello Stato³⁶⁵.

Questo paradigma ha trovato conferma nella celebre sentenza *Lissabon*³⁶⁶. In tale occasione il *Bundesverfassungsgericht*, pur affermando la piena conformità del Trattato di Lisbona alla Legge fondamentale tedesca, ha dichiarato l'illegittimità della legge sul rafforzamento e l'allargamento dei diritti del *Bundesrat* e del *Bundestag*, approvata insieme a quella di ratifica³⁶⁷. Si è infatti affermato che l'atto normativo non garantisce un'adeguata partecipazione del parlamento all'elaborazione dell'indirizzo da esprimere in seno alle istituzioni dell'Unione nei

³⁶⁴ La "clausola di eternità" è contenuta all'art. 79, terzo comma, della Costituzione tedesca. Essa sottrae i principi basilari di struttura dello Stato da qualsivoglia revisione costituzionale, sul punto si veda A. ANZON, *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull'integrazione europea nella "sentenza Lissabon" del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Giur. cost.*, 6/2009, *web*.

³⁶⁵ Quella richiamata è chiaramente la dottrina *Solange* che, per evidenti ragioni di sintesi, non può essere oggetto di trattazione approfondita in questa sede. Si ricordi, comunque, che essa è il frutto di una lunga elaborazione che prende le mosse dalla c.d. sentenza *Solange I* (*BVerfG*, 29 maggio 1976); per quanto il suo nucleo essenziale non sia mai stato rivisto, la giurisprudenza della Corte di *Karlsruhe*, nel corso tempo, ha avuto modo di fornire una serie di chiarimenti e precisazioni sul punto. Per una ricostruzione di questa giurisprudenza si rinvia a J. ZILLER, *Solange III, ovvero la Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht. A proposito della sentenza della Corte Costituzionale federale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5/2009, *web*.

³⁶⁶ Che la sentenza ora citata sia in conformità con la precedente giurisprudenza del *BVerfG* è opinione diffusa da parte della dottrina, sul punto *ex multis* R. CAPONI, *Democrazia, integrazione europea, circuito delle corti costituzionali (dopo il Lissabon-Urteil)*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2/2010, *web*. Tuttavia non sono mancati i commentatori che riconoscono nel provvedimento un punto di rottura con l'orientamento consolidato, di tale avviso *ex multis* M. P. CHITI, *Am Deutschen Volke. Prime note sulla sentenza del BundeVerfassunGericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona e la sua attuazione in Germania*, in *Astrid online*, p. 2 ss.

³⁶⁷ La lettura sul *Lissabon Urteil* è sterminata, una valida sintesi è contenuta in E. CANNIZZARO, M. E. BARTOLINI, *Continuità, discontinuità e catastrofismo. Sulle reazioni della dottrina al Lissabonurteil*, in *Dir. Un. Eur.*, 1/2010, *web*. Gli autori, svolgendo un'analisi «di terzo livello», individuano i due principali orientamenti assunti dalla dottrina nel commentare la sentenza: quello dei «catastrofisti» e quello dei «continuisti», per i primi la Corte, ribadendo la natura derivata dell'ordinamento comunitario, avrebbe determinato una battuta d'arresto del processo d'integrazione; per i secondi, invece, dovrebbe essere valorizzato il dispositivo del provvedimento (rispetto alla motivazione) che ha riconosciuto la possibilità di ratificare il Trattato.

casi di "sviluppo dinamico"³⁶⁸ dei Trattati, causando, in tal modo, una lesione del principio democratico³⁶⁹.

Le conclusioni del Tribunale di *Karlsruhe* si fondano sull'idea che gli Stati membri siano i «Signori dei Trattati» sui quali l'Unione si fonda e che, nel diritto interno, tale signoria debba essere esercitata dalle assemblee legislative, in quanto titolari del potere costituente³⁷⁰. Da ciò la conclusione di considerare illegittima un'eccessiva espansione delle prerogative decisionali dell'Esecutivo.

Quanto affermato, inoltre, non deve portare a ipotizzare che il provvedimento interpreti la volontà, da parte delle istituzioni tedesche, di rallentare il processo di integrazione³⁷¹. Nello stesso provvedimento, infatti, viene riconosciuta (*apertis verbis*) la possibilità che le competenze unionali possano produrre effetti anche con riferimento alle aree maggiormente connesse alla sovranità nazionale³⁷². Viene però precisato che in tali ipotesi deve essere lasciato agli organi statali un certo margine di autonomia all'interno del quale poter determinare il proprio indirizzo. Con riferimento alla decisione di bilancio, ad esempio, viene specificato che per quanto siano da considerarsi legittimi i vincoli

³⁶⁸ Ossia nelle ipotesi di procedura di revisione semplificata, clausole passerella, clausola di flessibilità, c.d. freni di emergenza.

³⁶⁹ In dottrina è stato rilevato che il problema affrontato dal *BVerfG* ha una rilevanza sul profilo del diritto interno: esso, infatti, riguarda l'equilibrio decisionale, tra Parlamento e Governo, sulla determinazione degli indirizzi da assumere in seno alle istituzioni dell'Unione. Questa osservazione è di G. L. TOSATO, *L'integrazione europea è arrivata al capolinea? A proposito del recente "Lissabon Urteil"*, in *Astrid online*, p. 2. *Contra* M. P. CHITI, *ult. op. cit.*, p. 1. Secondo l'autore il provvedimento non si limita a trattare il tema dell'integrazione tra i due ordinamenti con un prospettiva rilevante solo dal punto di vista del diritto interno, ma incide sulla «sfera dell'Unione europea».

³⁷⁰ Presupposto essenziale di questa impostazione è il concetto, costante nella giurisprudenza costituzionale tedesca, dell'Unione Europea intesa come «Unione di Stati» (*Staatenverbund*) le cui prerogative hanno un fondamento pattizio. Questo orientamento si pone in aperta contraddizione con quello della Corte di Giustizia in virtù del quale l'ordinamento giuridico comunitario sarebbe «di nuovo genere nel diritto» (sentenza *Van Gend e Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*), sul punto si veda R. CAPONI, *ult. op. cit.*, *web*.

³⁷¹ L'integrazione europea viene considerata dalla sentenza come una «finalità costituzionalmente obbligatoria, non derogabile». Sul punto si veda G. L. TOSATO, *ult. op. cit.*, *web*. È stato, però, efficacemente rilevato che il sì del Tribunale tedesco al Trattato di Lisbona è «circondato da diversi "ma"», così R. CAPONI, *ult. op. cit.*, *web*.

³⁷² Si veda §248.

di finanza pubblica e un'eventuale tassazione sovranazionale, non può essere limitata la potestà parlamentare di individuare la destinazione della spesa e l'ammontare complessivo del prelievo fiscale.

8.2. Le più recenti pronunce sugli atti che regolano la *governance* economica europea.

Ricostruito l'orientamento nel quale si inseriscono, l'analisi si deve ora rivolgere alle pronunce che hanno riguardato la disciplina della *governance* economica. La prima sentenza di particolare interesse in materia è quella del 7 settembre 2011, con la quale viene respinta l'impugnazione dei provvedimenti aventi ad oggetto gli aiuti alla Grecia e il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF)³⁷³. A detta dei ricorrenti tali atti costituirebbero una lesione: del principio di autonomia del bilancio, in virtù delle garanzie disposte nei confronti del paese ellenico; delle prerogative parlamentari, non essendo state sufficientemente coinvolte le assemblee legislative nel loro processo di formazione; del principio democratico, per mancato rispetto dell'art. 79, terzo comma, della Legge Fondamentale e, infine, delle disposizioni del TFUE riguardanti gli aiuti economici tra Stati membri (artt. 122, par. 2, e 125 TFUE)³⁷⁴.

In questa occasione, pur rigettando le censure, il *Bundesverfassungsgericht* «non esclude che una violazione del principio democratico e del diritto di voto si potrebbe verificare ove le modalità e l'ampiezza di tali decisioni di spesa fossero trasferite a livello sovranazionale (*supranationalisiert*) in maniera rilevante (*wesentlich*), con ciò operando uno svuotamento dei poteri del *Bundestag*»³⁷⁵.

³⁷³ Oggetto del ricorso sono state due leggi del *Bundestag* e alcuni atti del Consiglio.

³⁷⁴ Per l'analisi delle doglianze delle parti si veda G. L. TOSATO, *La Corte Costituzionale tedesca e il futuro dell'euro*, *Documenti IAI*, 11/2011, p. 2 ss.

³⁷⁵ Così R. BIFULCO, *Il custode della democrazia parlamentare. Nota a prima lettura alla sentenza del tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011 sui meccanismi europei di stabilità finanziaria*, in *rivista AIC*, 3/2011, p. 2. Si noti, tra l'altro, che le parole della Corte si pongono in conformità con quanto già affermato all'interno del *Lissabon Urteil* a proposito di poteri di bilancio, si veda *supra* § 8.1.

Coerentemente con tale premessa, la Corte classifica come essenziale l'intervento del Parlamento in tutte le deliberazioni che determinano nuova spesa e afferma, inoltre, che nelle ipotesi in cui vengano conclusi accordi internazionali in grado di incidere strutturalmente sul bilancio, l'istituzione legislativa deve partecipare alla gestione delle risorse³⁷⁶.

La magistratura di *Karlsruhe* ha avuto modo di tornare su questi temi in occasione del giudizio sulle leggi di ratifica del Meccanismo Europeo di Stabilità e del Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla *Governance* nell'Unione economica e monetaria³⁷⁷. Tale procedimento è stato definito con due differenti provvedimenti: uno cautelare³⁷⁸ (del 12 settembre 2012) e uno definitivo (del 18 marzo 2014)³⁷⁹. Il primo si colloca nel solco già tracciato dalla giurisprudenza ora

³⁷⁶ R. BIFULCO, *ult. op. cit.*, p. 2.

³⁷⁷ È necessario ricordare il *BVerfG*, prima di adottare i provvedimenti che ci si accinge ad analizzare, ha ulteriormente ribadito il dovere di informazione dell'Esecutivo nei confronti del *Bundestag* in occasione del conflitto interorganico, sollevato dal gruppo parlamentare *Bündis 90/Die Grünen*, avente a oggetto l'adozione del Trattato sul Meccanismo europeo di Stabilità. Il provvedimento, oltre a confermare gli orientamenti già illustrati, ha esteso gli obblighi del Governo con riferimento a tutti gli atti, anche pattizi, che pur non modificando il diritto (primario o secondario) unionale lo integrano o sono concettualmente connessi ad esso. Per una disamina più approfondita sul punto si rinvia a M. BONINI, *Delle prerogative parlamentari nell'Europa dei fallimenti di Stato (commento alla sentenza del tribunale costituzionale tedesco del 19 giugno 2012)*, in *Quad. cost.*, 4/2012, p. 891 ss.

³⁷⁸ La legge istitutiva del *BVerfG*, all'art. 32, prevede la possibilità di assumere un provvedimento provvisorio qualora necessario per evitare gravi pregiudizi, impedire un pericolo imminente o per altra importante ragione riguardante il bene comune. Si deve comunque rilevare che, in genere, i profili sostanziali dei ricorsi vengono affrontati solo in sede principale; tuttavia in questa occasione è stata fatta un'eccezione perché, come sottolineato dallo stesso giudice delle leggi, la ratifica avrebbe comportato l'insorgenza di obblighi di diritto internazionale, il cui annullamento, a seguito di una declaratoria di illegittimità, avrebbe comportato conseguenze eccessivamente gravose. Sulla questione si veda A. FERRARI ZUMBINI, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1-2/2013, p. 45.

³⁷⁹ Il procedimento in questione è molto articolato. Al di là delle questioni ora evidenziate, esso ha ulteriori profili di notevole interesse sia sotto il profilo processuale, costituendo la prima ipotesi di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia da parte del *BVerfG*, sia dal punto di vista sostanziale, perché viene affrontato il tema delle *Outright Monetary Transaction* e delle competenze della Banca centrale europea. Sul punto G. RIVOCCHI, *Il Trattato sul MES e il Fiscal Compact al vaglio del Tribunale Costituzionale Federale e della Corte di giustizia*, in *Giornale dir. amm.*, 5/2014, p. 478 ss.; ID., *Il Meccanismo Europeo di Stabilità e il Fiscal Compact tra Karlsruhe e Lussemburgo*, in *Quad. cost.*, 1/2014, p. 425 ss.; J. LUTHER, *Il rinvio pregiudiziale di Karlsruhe sui poteri della BCE*, in *Quad. cost.*, 2/2014, p. 422 ss.

richiamata³⁸⁰ e stabilisce che il MES non lede le prerogative degli organi nazionali sulla decisione di bilancio, a condizione, però, che la responsabilità statale non diventi superiore alla quota di capitale originariamente sottoscritta, a meno che non intervenga un'apposita deliberazione parlamentare in tal senso³⁸¹. Inoltre, al fine di far prevalere le istanze della democrazia rappresentativa sulle disposizioni pattizie, viene affermata l'inopponibilità alle Camere del segreto che può essere apposto su alcuni degli atti dell'organizzazione internazionale: l'istituzione della «cornice procedimentale» consente così all'assemblea legislativa di poter adottare le proprie determinazioni solo dopo aver assunto tutte le informazioni necessarie³⁸². Nella seconda sentenza, invece, la Corte di *Karlsruhe*, ribadendo i limiti enunciati pochi mesi prima, respinge definitivamente i ricorsi³⁸³.

A questo punto è opportuno porsi un interrogativo: le "sentenze-trattato" del *Bundesverfassungsgericht* offrono soluzioni esaustive ai problemi di integrazione tra ordinamenti che ha posto la disciplina della *governance* economica europea? Al quesito non è possibile dare una risposta univoca.

Se da un lato è infatti innegabile che la giurisprudenza costituzionale tedesca, confrontandosi con categorie complesse e sfuggenti come quella della sovranità, sia stata capace di tutelare la struttura essenziale della forma di governo

³⁸⁰ L'idea di fondo sembra essere sempre la stessa, ossia che nell'ipotesi in cui il programma di integrazione risulti inadeguato rispetto al pieno raggiungimento dell'Unione economica e monetaria, vi possano essere degli adeguamenti allo stesso, purché intervengano delle decisioni politiche sul come procedere evitando in tal modo «pregiudizi giuridici irreversibili per le generazioni future», come ricordato da A. FERRARI ZUMBINI, *ult. op. cit.*, p. 49, e da A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *federalismi.it*, 18/2012, p. 5. Si rinvia a questi contributi anche per un'analisi generale della sentenza.

³⁸¹ Sul punto si veda F. PEDRINI, *Le «cautele» di Karlsruhe in ordine al Fondo «salva Stati» (commento alla sentenza del Tribunale costituzionale del 12 settembre 2012)*, in *Quad. cost.*, 4/2012, p. 896. In dottrina è stato evidenziato che, in realtà, perché vi fosse una stretta coerenza con le pronunce precedenti il *BVerfG* avrebbe dovuto prevedere come essenziale la deliberazione del *Bundestag* per ogni intervento di assistenza, tali rilievi sono di P. RIDOLA, *"Karlsruhe locuta causa finita?"*, *Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *federalismi.it*, 18/2012, p. 2.

³⁸² P. RIDOLA, *ult. op. cit.*, p. 3. Sul punto si veda anche A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla lettura*, in *federalismi.it*, 18/2012, p. 9.

³⁸³ G. RIVOSECCHI, *ult. op. cit.*, p. 480.

parlamentare, dall'altro, tuttavia, non sfugge che la Corte ha sempre assunto le proprie decisioni confrontandosi con il contesto storico e valutando le conseguenze che esse avrebbero causato. Così la rigidità della prima dottrina *Solange*, con il passare degli anni, ha ceduto il passo a un'impostazione più flessibile in grado di garantire il compimento del processo di integrazione europea. L'evolversi di questo orientamento, rimasto comunque coerente nei suoi tratti essenziali, può essere compreso meglio laddove si tenga presente che il giudice costituzionale tedesco ha ormai assunto il ruolo di «interlocutore forte» degli altri poteri³⁸⁴. Si incorrerebbe pertanto in un errore nel voler leggere queste sentenze (esclusivamente) come il frutto di un processo razionale che non tiene conto del contesto politico-istituzionale nel quale esse intervengono. Non solo. Occorre infatti ricordare che la disciplina finanziaria europea si inserisce in un quadro costituzionale tendenzialmente omogeneo, sotto il profilo sostanziale, a quello dell'Unione. Con la *Föderalismusreform* del 2009, infatti, la Germania ha modificato la Legge fondamentale introducendo un limite all'indebitamento strutturale. Il giudice delle leggi pertanto ha dovuto operare cercando di armonizzare due sistemi che, seppur espressione di identità costituzionali differenti, sono ispirati dalla medesima logica, ossia il rigore contabile.

Ciò che ne risulta è uno scenario assai complesso: chiaro nelle sue premesse, ma opaco nei risultati. Alla luce di quanto riportato, infatti, è difficile comprendere in concreto dove si collochi il limite oltre il quale la cessione di sovranità, in materia di bilancio, non è più legittima³⁸⁵. Resta fermo il fatto che con la sua giurisprudenza il BVerfG abbia decretato l'intangibilità della struttura essenziale della forma di governo tedesca, ponendo in tal modo le condizioni per poterla tutelare nell'evoluzione del processo di integrazione europea (una riflessione di questo genere è stata invece assente in Italia).

³⁸⁴ Come viene evidenziato da P. RIDOLA, *ult. op. cit.*, p. 4.

³⁸⁵ A tali conclusioni sono giunti anche F. PEDRINI, *GERMANIA: Il Meccanismo Europeo di Stabilità davanti al Bundesverfassungsgericht. Una griglia di problemi* en attendant Karlsruhe, in *Forum Quad. cost.*, 07 luglio 2012, p. 2; A. FERRARI ZUMBINI, *ult. op. cit.*, p. 54. L'autrice nota che nelle sue pronunce la Corte cerca sempre un bilanciamento tra le differenti istanze, in modo da cercare un equilibrio.

9. La Corte di Giustizia e il caso *Pringle*.

Anche la Corte di Giustizia, con la celebre sentenza *Pringle* (C-370/12), è intervenuta nel «processo di giurisdizionalizzazione del controllo della politica economica»³⁸⁶, vagliando la legittimità di alcune disposizioni che compongono il complesso quadro normativo della *governance* economica europea.

Il caso in disamina trae origine dal rinvio pregiudiziale sollevato dalla *Supreme Court* irlandese³⁸⁷ nel corso di un giudizio avente ad oggetto la decisione 199 del 2011 del Consiglio, con la quale è stata disposta la revisione dell'art. 136 del TFUE, e la ratifica del Trattato MES, ritenuto in contrasto con il diritto primario dell'Unione. L'impostazione seguita dai Giudici di Lussemburgo, in questa occasione, è però ben distante da quella del *Bundesverfassungsgericht*. Essi, infatti, affermano la legittimità dei provvedimenti impugnati trattando le questioni sottoposte in maniera stringata, ricorrendo a dei ragionamenti talvolta formalistici³⁸⁸, e senza mai concedere alcuno spazio alla trattazione delle implicazioni teoriche sottese alla disciplina europea³⁸⁹.

Le ragioni di questo *modus operandi* vanno ricercate nella necessità di adottare la pronuncia in un arco di tempo contenuto, evitando così che, nelle more del ricorso, la speculazione potesse danneggiare le finanze pubbliche nazionali³⁹⁰.

³⁸⁶ L. MUZZI, *Il ruolo delle corti nel rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche nell'Ue. Quale bilanciamento tra omogeneità costituzionale europea e identità nazionale degli stati membri?*, in *federalismi.it*, 19/2014, p. 5. L'autrice evidenzia che l'altra importante tappa di questo percorso è rappresentata dalla sentenza del 13 luglio 2004, causa C-27/04, *Commissione vs. Consiglio*.

³⁸⁷ Il procedimento ha avuto origine con il ricorso da parte del deputato indipendente Thomas Pringle alla *High Court*. In tale sede il giudice ha ritenuto di rigettare *in toto* il ricorso senza dover procedere al rinvio pregiudiziale. A seguito della decisione di primo grado è stato, quindi, proposto appello ed è appunto in tale circostanza che la Corte di Giustizia europea è stata investita della questione.

³⁸⁸ Per esempio affermando che la competenza dell'Unione Europea in materia di politica monetaria si risolve esclusivamente nel mantenimento della stabilità dei prezzi.

³⁸⁹ E. GAMBARO, *Le regole dell'Unione Europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Dir. comm. internaz.*, 2/2013, web.

³⁹⁰ L'esigenza di celerità è confermata dal fatto che i giudici abbiano trattato la questione facendo ricorso alla procedura accelerata.

La Corte, insomma, si è così trovata, come è stato osservato in dottrina, a dover decidere se accogliere i ricorsi, vanificando l'utilità del MES, oppure forzare in alcuni punti l'interpretazione del diritto unionale³⁹¹. Definito l'obiettivo da raggiungere, quindi, i giudici hanno posto alla base della decisione argomenti non sempre pienamente convincenti, dimostrando appunto che «la conclusione non è l'esito di un ragionamento consequenziale, ma è il ragionamento consequenziale a essere l'esito della conclusione»³⁹².

Al provvedimento va riconosciuto tuttavia, da una parte, il merito di aver garantito la possibilità agli Stati di poter fare ricorso a un efficace strumento di contrasto della crisi, dall'altra però non può trascurarsi il fatto che, ancora una volta, in nome di esigenze contingenti è stata legittimata una forma di integrazione esterna all'Unione, nella quale il principio democratico non è sufficientemente garantito. Insomma, le istanze del *demos*, ancora una volta, vengono sacrificate sull'altare della stabilità finanziaria, rinunciando così alla possibilità di affrontare le questioni dell'Unione in una prospettiva di diritto costituzionale. A tal proposito particolarmente grave, per le possibili implicazioni, è il fatto che non venga dedicata alcuna riflessione sulla disciplina che regola il funzionamento dell'organismo, in virtù della quale, come già visto³⁹³, può essere negato un intervento assistenziale esclusivamente sulla base delle valutazioni compiute dal *Board of Governors* coadiuvato dal rappresentante del FMI, BCE e Commissione³⁹⁴. La Corte, in altre

³⁹¹ L'osservazione è di E. BERTOLINI, *Il futuro della governance finanziaria europea alla luce della sentenza Pringle*, in *Riv. giur. lav.*, 2/2013, p. 188. L'autrice ritiene, infatti, che non fosse possibile riuscire a salvare il MES senza violare il diritto europeo, il quale risulta «violentato e indebolito» dalla decisione.

³⁹² *Ibidem*, p. 189.

³⁹³ Vedi *supra* § 6.2.

³⁹⁴ R. CALVANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la perdita sensibilità della Corte di giustizia dell'Unione europea alla luce del caso Pringle*, in *Giur. cost.*, 3/2013, *web*. L'autrice rileva che il problema della democraticità del MES è stato affrontato esclusivamente dal *BVerfG*, il quale (ovviamente) ha inquadrato il tema da una prospettiva differente da quella dei paesi che richiedono assistenza. Con la sua pronuncia, insomma, la CGUE ha perso l'occasione di trovare un equilibrio tra la giurisprudenza «difensiva» delle corti costituzionali dei paesi costretti ad attuare politiche di *austerity* e quella degli Stati «creditori», più attenta a tutelare i bilanci nazionali dall'esposizione alle istanze solidaristiche (si pensi in particolare al caso tedesco). Sul punto si veda G. FONTANA, *I giudici europei di fronte alla crisi economica*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT*, 114/2014, p. 25.

parole, perde un'utile occasione per sviluppare un ragionamento sulle modalità di funzionamento del Meccanismo che affida la scelta di “salvare uno Stato” a soggetti del tutto slegati al circuito rappresentativo e quindi al rapporto di responsabilità politica. La necessità di armonizzare *governance* economica e principio democratico, avvertita come una priorità dal BVerfG, sembra invece essere completamente inesistente per la Corte di Giustizia.

Volendo compiere, invece, considerazioni di ordine più generale si ritiene che la sentenza potrebbe dare avvio al «momento delle toghe»³⁹⁵, ossia a un processo di «giurisdizionalizzazione» del controllo della politica economica con il conseguente ridimensionamento della componente intergovernativa³⁹⁶. Inoltre, sotto questo profilo, non va trascurato che l'accertamento della compatibilità tra MES e ordinamento UE potrebbe determinare l'incorporazione del primo nel secondo³⁹⁷. Ciò appare ancora più verosimile laddove si consideri che una ipotesi analoga è stata prevista con riferimento al *Fiscal Compact*³⁹⁸, atto, come già visto, strettamente connesso al meccanismo di stabilità.

In definitiva, per concludere sul punto, si condivide l'affermazione di chi ritiene che il caso *Pringle* costituisca la «cartina di tornasole» dei problemi più rilevanti dell'Unione³⁹⁹. Il terreno della finanza pubblica, come si è avuto modo di riscontrare in queste pagine, è infatti quello in cui più chiaramente si manifesta la necessità di trovare un equilibrio tra polarità opposte: tra integrazione e tutela della

³⁹⁵ Così E. CHITI, *utl. op. cit.*, p. 154.

³⁹⁶ O. PORCHIA, *Il ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella governance economica europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 3/2013, *web*. La compiuta realizzazione di questo processo, viene notato, è però legata all'atteggiamento che tutti gli attori del sistema assumeranno. Particolarmente importante, a tal proposito, è il ruolo potenziale del Parlamento europeo: ad esso il Trattato di Lisbona ha infatti riconosciuto la possibilità di ricorrere alla Corte, l'Assemblea di Strasburgo pertanto potrebbe agire nelle ipotesi in cui ritenga che vi sia una lesione dei principi del diritto primario.

³⁹⁷ Come segnalato da P. MENGOZZI, *Il Trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Pringle*, in *Studi sull'integrazione europea*, 8/2013, p. 151. Questa soluzione avrebbe il vantaggio di accrescere il potere di controllo sull'organizzazione da parte del Parlamento europeo, consentendo così il perseguimento di uno sviluppo sostenibile e una crescita economica equilibrata.

³⁹⁸ Vedi *supra* § 7.5.

³⁹⁹ R. CALVANO, *utl. op. cit.*, *web*.

sovranità statale, tra stabilità e partecipazione dei cittadini ai processi decisionali. La principale sfida alla quale dovrà andare incontro l'Unione, insomma, sarà quella di dotarsi di una propria forma di governo senza rinunciare ai valori sui quali si fonda il costituzionalismo europeo. La realizzazione di tale obiettivo necessita chiaramente di un impegno costante da parte di tutti i paesi membri, i quali dovrebbero privilegiare il perseguimento degli interessi comuni, supportati in questo da un'adeguata riflessione politica e giuridica.

10. Il giudizio del *Conseil Constitutionnel* sul TSCG.

Il 13 luglio 2012, il neoeletto presidente francese ha adito il *Conseil Constitutionnel* al fine di verificare se fosse possibile ratificare il Trattato di Bruxelles senza, anteriormente, riformare la Costituzione⁴⁰⁰. Il ricorso è stato proposto sulla base di quanto disposto dall'art. 54 Cost., in virtù del quale, nell'ipotesi in cui si verifichi un contrasto tra le previsioni di un accordo internazionale e quelle della Legge fondamentale statale, le prime possono essere recepite nell'ordinamento interno solo a seguito di una revisione della seconda⁴⁰¹. Questo tipo di giudizio non è una novità per l'istituzione di *Palace Royale*: esso ha infatti accompagnato tutte le tappe fondamentali del processo di integrazione comunitaria, garantendo così la coerenza tra l'ordinamento comunitario e quello interno. In occasione della sottoscrizione del Trattato di Maastricht, ad esempio, la Corte ha rilevato, ricorrendo a questa forma di giudizio, che la cessione di sovranità

⁴⁰⁰ La volontà del Presidente Hollande di evitare la revisione costituzionale si spiega alla luce delle vicende politiche che hanno interessato la Francia prima della sottoscrizione del Trattato di Bruxelles. Questi, infatti, da *leader* dell'opposizione si era fermamente opposto alla proposta, sostenuta dal governo, di inserire la *règle d'or* nella Costituzione. Tali vicende vengono richiamate da G. DELLEDONNE, *Le Corti costituzionali nazionali di fronte alle trasformazioni dell'Unione economica e monetaria: consonanze e dissonanze fra Karlsruhe e la rue de Montpensier*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2013, p. 194.

⁴⁰¹ Recita infatti l'art. 54 «*Si le Conseil constitutionnel [...] a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution*».

in un settore rilevante come quello della politica monetaria potesse perfezionarsi solo a seguito di un adeguamento della legislazione nazionale⁴⁰².

Dopo un'esigua attesa, il 9 agosto il giudice delle leggi francese si pronuncia riconoscendo la possibilità di ratificare il Trattato senza intervenire sul testo costituzionale⁴⁰³.

La principale questione attorno alla quale verte la sentenza è quella concernente l'interpretazione dell'art. 3, par. 2, TSCG che regola le modalità con le quali i paesi aderenti devono recepire la *golden rule*. Esso infatti, come già visto⁴⁰⁴, dispone che ciò possa realizzarsi «tramite 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». Secondo i giudici francesi questa formulazione consentirebbe alle parti contraenti di decidere se adempiere alla prescrizione contenuta nella parte iniziale dell'enunciato (ossia quella precedente alla «o») ovvero a quella indicata nella successiva (quella che segue la «o»). La prima soluzione implicherebbe la riforma della Costituzione perché sarebbero lese le prerogative parlamentari e del governo in materia contabile, nonché il principio di annualità del bilancio; la seconda, invece, consentirebbe allo Stato di decidere con maggiore discrezionalità a quale soluzione ricorrere, soprattutto in virtù del dettato dell'art. 34 Cost., il quale prevede la possibilità di fissare la programmazione di bilancio, al fine di conseguire l'equilibrio dei conti pubblici, tramite legge organica⁴⁰⁵. In realtà a ben vedere, come è stato

⁴⁰² Questo giudizio è stato svolto anche in occasione della ratifica dei Trattati di Amsterdam, di Roma e di Lisbona. Una ricostruzione puntuale di questi precedenti è contenuta nel *Commentaire* che ha accompagnato la sentenza ora in disamina (disponibile nei *Chaiers du Conseil constitutionnel* sul sito della Corte). In sintesi si deve osservare che la revisione costituzionale si rende necessaria in tutte le ipotesi in cui le disposizioni di un Trattato comportino «il trasferimento di competenze in contrasto con l'esercizio della sovranità nazionale», così R. CASELLA, *Il Consiglio costituzionale francese e il trattato sul Fiscal Compact*, in *Forum Quad. cost.*, 26 ottobre 2012, p. 4.

⁴⁰³ CC, *décis* n. 2012-653 DC, 9 août 2012, TSCG.

⁴⁰⁴ Vedi *supra* § 7.2.

⁴⁰⁵ È il caso di notare che, in ragione della sua forma di governo, in Francia a differenza di altri ordinamenti (Italia e Germania *in primis*) nel dibattito non è stato avvertito il problema della tutela delle prerogative parlamentari a fronte dell'espansione delle competenze dell'esecutivo.

osservato in dottrina, il ragionamento della Corte porta comunque al medesimo risultato: in entrambi i casi verrebbero comunque adottate disposizioni vincolanti («*contraignantes*»)⁴⁰⁶.

Nessuna questione sorge invece con riferimento al primo paragrafo dell'art. 3 TSCG, il quale, come noto, ha specificato con parametri numerici i vincoli contabili. Secondo il *Conseil*, infatti, esso, lasciando inalterato l'assetto della titolarità delle attribuzioni in materia di politica economica e bilancio, non determina alcun mutamento nella sfera della sovranità statale, ma comporta solo il rafforzamento del contenuto delle regole che la Francia è già tenuta a osservare in virtù di quanto previsto dal TFUE e dal protocollo (n. 12) sui disavanzi eccessivi (*Considérant 16*). Sulla condivisibilità di questo orientamento sorgono, comunque, alcune perplessità. Non è del tutto convincente infatti il ragionamento, seguito dai giudici, secondo il quale si potrebbero distinguere i limiti tra "quantitativi" e "qualitativi" e che solo i secondi inciderebbero sulle condizioni essenziali della decisione di bilancio. A tal proposito è opportuno chiedersi dove si collochi il *discrimen* tra le due ipotesi. A seguire l'impostazione suggerita si potrebbe, infatti, arrivare al risultato (paradossale) di dover ammettere che ogni ulteriore irrigidimento dei limiti quantitativi sia *ex se* legittimo. Sarebbe quindi stato apprezzabile quantomeno un maggiore sforzo argomentativo sul punto.

La sentenza ora in commento, come quelle già illustrate, ha luci e ombre. Essa ha il merito di aver consentito l'evoluzione del processo di integrazione europea in una delle sue fasi più delicate, la soluzione della Corte ha, infatti, impedito di far ricadere sugli altri organi costituzionali i problemi che sarebbero derivati dal dover attuare una riforma costituzionale in un clima di particolare turbolenza⁴⁰⁷. Ancora una volta i giudici costituzionali hanno dimostrato una notevole sensibilità rispetto al contesto storico e sociale in cui sono stati chiamati a

⁴⁰⁶ L'unico risultato "pratico" dell'opzione tra le due ipotesi è quello di rendere necessaria, o meno, la riforma della Costituzione, così X. MAGNON, *Une traité international de mise en œuvre du droit de l'Union européenne devant le Conseil constitutionnel: la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union Économique et monétaire (TSCG) peut ne pas exiger de révision constitutionnelle préalable*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 4/2012, p. 861.

⁴⁰⁷ G. DELLEDONNE, *ult. op. cit.*, p. 199.

operare e alle potenziali conseguenze delle proprie decisioni. Non mancano però le note dolenti, soprattutto dal punto di vista tecnico. Nel testo, infatti, anche in questo caso, non vengono affrontate le più importanti questioni sottese al Trattato di Bruxelles, prima tra tutte quella inerente i rapporti tra ordinamento statale, internazionale e unionale. Ciò ha rappresentato, secondo la dottrina⁴⁰⁸, una banalizzazione del controllo di costituzionalità e l'ennesimo passo verso il riconoscimento automatico, in ogni caso, del diritto unionale da parte degli Stati membri. Tuttavia se si valuta la decisione alla luce delle vicende che hanno interessato gli altri paesi europei, Italia *in primis*, non si può fare a meno di notare che la decisione dei magistrati di *rue de Montpensier* ha comunque assunto un notevole rilievo. Essa ha infatti impedito la "cristallizzazione" delle regole sull'equilibrio di bilancio nella Costituzione e ha, inoltre, evitato che la fonte (nazionale) gerarchicamente più elevata divenisse mero strumento di attuazione del diritto pattizio.

11. La giurisprudenza estone.

La Corte suprema estone è stata chiamata a giudicare circa la compatibilità delle norme costituzionali inerenti la decisione di bilancio, e in particolare quelle riguardanti le competenze parlamentari, e il quarto comma dell'art. 4 Trattato MES. Tale disposizione, come già visto, prevede la possibilità, in alcuni casi, di deliberare l'assistenza finanziaria con voto non unanime, ma con una maggioranza qualificata pari all'85% del capitale sottoscritto⁴⁰⁹.

La pronuncia ha un valore assai limitato. In ossequio al principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato (*ne eat iudex ultra petitum partium*), le valutazioni compiute si sono infatti limitate esclusivamente ai profili indicati dal

⁴⁰⁸ X. MAGNON, *ult. op. cit.*, p. 862.

⁴⁰⁹ Si veda *supra* § 7.2. Si può ricorrere alla «procedura di votazione d'urgenza» nelle ipotesi in cui Banca Centrale e Commissione ritengano che «la mancata adozione di una decisione urgente circa la concessione o l'attuazione di un'assistenza finanziaria di cui agli articoli 13 e 18 minaccerebbe la sostenibilità economica e finanziaria della zona euro».

ricorrente, senza che venga sviluppato un ragionamento di ampio respiro sull'impatto dell'intero accordo internazionale sul sistema istituzionale statale. L'argomento posto alla base della sentenza è comunque indicativo della tendenza in atto, esso merita pertanto di essere riportato.

I giudici di Tallinn riconoscono, in primo luogo, che la disciplina pattizia violi le competenze del *Riigikogu* non consentendogli di poter intervenire, in alcun modo, in un procedimento che può determinare oneri per le finanze pubbliche nazionali. Tuttavia, si precisa, la procedura d'urgenza è da ritenersi legittima perché finalizzata al conseguimento della stabilità finanziaria, la quale, a seguito dell'ingresso del paese nell'Unione, deve considerarsi valore di rango costituzionale e funzionale al godimento dei diritti fondamentali⁴¹⁰.

Il ragionamento della Corte estone, per quanto limitato, squarcia il velo che da sempre copre gli effetti prodotti dalla *governance* economica europea nel funzionamento delle forme di governo nazionali. La pronuncia infatti, con una riflessione non troppo raffinata, riconosce il reale peso che la stabilità finanziaria può avere nel bilanciamento; i giudici ammettono così che per il perseguimento di questo fine possono essere ritenute legittime compressioni delle prerogative parlamentari che altrimenti non sarebbero tollerate. È questa un'importante spia di allarme per i giuristi che dovrebbe portare a concentrare l'attenzione sull'impatto che la disciplina eurounitaria sta producendo sull'architettura istituzionale degli Stati membri⁴¹¹.

⁴¹⁰ Per un'approfondita analisi della pronuncia si rinvia a E. BERTOLINI, *La nuova dimensione della sovranità dei Parlamenti nazionali in materia finanziaria e di bilancio*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2013, p. 135 ss.

⁴¹¹ Si avrà modo di tornare sulla questione nella parte conclusiva del lavoro.

SEZIONE III

CONSIDERAZIONI DI SINTESI

12. Alcune prime conclusioni.

Prima di procedere con l'analisi del quadro normativo italiano in materia di decisione di bilancio è opportuno fare alcune considerazioni (di sintesi) su quanto trattato sino a ora. Negli ultimi anni gli Stati hanno maturato la consapevolezza che la via più semplice da seguire per recuperare la propria sovranità, ormai irrimediabilmente compromessa dalla globalizzazione⁴¹², sia quella di condividerla. Si tratta di un fenomeno dato per acquisito da tutta la letteratura giuridica e che non ha bisogno di ulteriori dimostrazioni. Esso, come si è avuto modo di notare, ha interessato anche il governo della finanza pubblica, dove, con il passare del tempo, le competenze dell'Unione sono gradualmente aumentate. Come visto, negli ultimi anni questo processo ha subito una brusca accelerazione, l'irrompere della crisi infatti, mettendo in luce l'inadeguatezza della disciplina finanziaria europea, ha reso necessaria una sua radicale revisione in tempi celeri.

I risultati raggiunti sino a questo momento sono tuttavia discutibili. L'Unione, nel tentativo di ripristinare la stabilità, ha infatti freneticamente adottato una lunga serie di atti (il cui contenuto è stato illustrato nelle pagine precedenti) spesso ripetitivi oppure, talvolta, poco coerenti tra loro, dando vita così a un quadro normativo estremamente caotico⁴¹³. A riprova di ciò basti pensare che tutti i tentativi di classificare questi atti, facendo ricorso a categorie dogmatiche, hanno

⁴¹² Il tema della globalizzazione giuridica è stata oggetto di numerose trattazioni, *ex multis* sul punto si vedano S. CASSESE, *Il diritto globale*, Torino, 2009; ID., *Lo spazio giuridico globale*, Bari – Roma, 2003; M. R. FERRARESE, *Globalizzazione giuridica* (voce), in *Enc. dir.*, Ann. IV, Milano, 2011; con particolare riferimento agli effetti prodotti dalla globalizzazione sulle Assemblee legislative si veda G. RIVOCCHI, *Le Assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi*, in *Rass. parl.*, 2/2003, p. 499 ss.

⁴¹³ R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, cit., web.

sempre fallito o, comunque, dato esiti poco significativi⁴¹⁴. Non solo. L'«architettura barocca»⁴¹⁵ ha inoltre reso difficile l'individuazione della concezione economica alla base delle misure di riforma, così se per alcuni autori esse dimostrerebbero una tensione verso la liberalizzazione di ogni aspetto del sistema e l'assunzione di una «pubblicistica manageriale, mutuata, senza sbavature, dal linguaggio aziendale più avanzato dei nostri tempi»⁴¹⁶, secondo altri si starebbe assistendo a un rafforzamento dei poteri di intervento pubblico in ambito economico (seppur con forme differenti rispetto al passato)⁴¹⁷.

Nonostante tali incertezze, a questo punto è possibile cercare di isolare alcuni aspetti macroscopici che caratterizzano la disciplina.

In primo luogo l'analisi compiuta nelle pagine precedenti rivela in maniera chiara che i limiti all'autonomia politica statale, in materia di finanza pubblica, divengono sempre maggiori. Richiamando la nota distinzione, elaborata dalla dottrina, tra vincoli procedurali e contenutistici, si può affermare che la normativa europea si orienti, sempre più, verso i secondi, ossia verso l'individuazione di veri

⁴¹⁴ Una classificazione di queste misure è proposta da A. CANEPA, *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria*, in rivista *AIC*, 1/2015, p. 2 ss. In questa sede si è cercato di distinguere i provvedimenti tra emergenziali e strutturali, oppure tra strumenti di regolazione *ex ante* ed *ex post*. Nel primo caso il *discrimen* sarebbe rappresentato dalla durata nel tempo degli effetti che gli atti adottati sono destinati a produrre. Nel secondo, invece, la differenza consisterebbe nella distinzione tra misure volte a prevenire lo squilibrio dei conti pubblici, ovvero a sanarli nell'ipotesi in cui ciò si verifici. Tuttavia occorre notare che spesso la linea di confine tra le differenti categorie proposte è alquanto evanescente: alcuni strumenti nati come temporanei sono poi divenuti definitivi (come osservato dalla stessa autrice), come nel caso dei meccanismi di assistenza finanziaria, e inoltre alcuni atti (si pensi al caso del *Fiscal Compact*) possono disciplinare sia la dimensione ordinaria delle finanze nazionali, sia quella patologica.

⁴¹⁵ L'espressione è di G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., p. 45.

⁴¹⁶ Come osservato da L. PATRUNO, *La "teologia economica" dell'Europa e il "banco da macellaio" (Schlachtbank) della storia*, cit., web.

⁴¹⁷ G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., p. 40. L'autore nota che l'accrescimento del coordinamento delle politiche economiche realizzato dalla "nuova governance" è altresì compatibile anche con il rafforzamento dell'intervento pubblico nel mercato. I poteri di governo dell'economia sarebbero, in altre parole, cresciuti per essere allocati a livello sovrastatale. In realtà né questo orientamento, né quello precedente, sono errati. È stato infatti osservato che le economie occidentali dimostrano una certa tensione verso «una combinazione fra un'accresciuta regolazione della finanza e un'accresciuta liberalizzazione nei settori dell'economia reale». Questo è il pensiero di Guy Verhofstadt, riportato da C. PINELLI, *La crisi finanziaria e l'Unione europea. Le prime reazioni*, cit., p. 325.

e propri «obblighi di risultato» per gli organi statali⁴¹⁸, si pensi ad esempio al conseguimento dell'obiettivo a medio termine.

Inoltre l'ancoraggio delle politiche di bilancio a un vincolo di carattere numerico (seppur individuato all'interno di una forbice), la previsione di meccanismi di correzione automatici e la derogabilità del precetto contabile solo in via eccezionale descrivono un sistema che presenta diversi elementi comuni con il paradigma, illustrato nelle pagine precedenti, teorizzato da Buchanan⁴¹⁹, concepito con il preciso scopo di limitare la realizzazione di politiche keynesiane.

Il diritto sovranazionale, al fine di rendere più incisiva la funzione di coordinamento, sembrerebbe adottare un modello di processo decisionale "razionalizzato", caratterizzato da tempi certi e un numero di attori titolari di potestà deliberative limitato. Così gli spazi riservati alla discussione politica, e quindi alla sintesi tra istanze eterogenee, sono stati compressi per favorire "l'efficienzismo finanziario". Ciò, come è facile intuire, ha comportato un costo elevato in termini di democraticità del sistema, soprattutto attraverso il depotenziamento del ruolo delle assemblee legislative. Infatti, le forme di partecipazione ad esse riservate, in ossequio allo spirito che ha animato il Trattato di Lisbona, si sono dimostrate del tutto inadeguate a garantire un loro ruolo attivo nella *governance* economica⁴²⁰. Il

⁴¹⁸ Sul punto G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., p. 38 ss. I vincoli «procedurali» sono invece quelli che regolano le modalità attraverso le quali deve realizzarsi la decisione di bilancio tendendo, così, a garantire un sistema di programmazione attraverso il quale, Governo e Parlamento, individuano gli obiettivi fondamentali verso i quali deve tendere la finanza pubblica.

⁴¹⁹ Vedi *supra* § 2, Cap. I.

⁴²⁰ Tra le forme più significative di intervento dei parlamenti si ricordino: i) quella prevista dall'art. 7, par. 3, del regolamento n. 473 del 2012, il quale dispone che, nel caso un Parlamento ne faccia richiesta, la Commissione è tenuta a presentare allo stesso il parere reso sul documento programmatico di bilancio; ii) quella contenuta dall'art. 13 TSCG che ha istituito una conferenza composta da rappresentanti del Parlamento europeo e di quelli nazionali con lo scopo di poter discutere le politiche di bilancio e altre questioni inerenti i temi disciplinati dal Trattato. La prima, è stato osservato, non si traduce in una forma di dialogo tra palazzo Berlaymont e istituzioni nazionali, la seconda invece, potenzialmente idonea a raggiungere risultati significativi, non ha comunque prodotto, come già detto (vedi *supra* § 7.5), alcun risultato utile. Sul punto diffusamente C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra poter dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *costituzionalismo.it*, 25 marzo 2014, *passim*; sulla compressione delle prerogative dei parlamenti si veda anche N. DE SADELEER, *The new architecture of the european governance: a Leviathan or a flat-footed colossus?*, cit., p. 378. *Contra* N. LUPO, G. RIVISECCHI,

principio rappresentativo appare così doppiamente compresso: a livello sovranazionale, a causa dell'esclusione dei Parlamenti non solo dai processi deliberativi ma anche nella definizione del *framework* normativo che regola la materia finanziaria, e a livello statale dove gli esecutivi divengono gli interlocutori privilegiati delle istituzioni europee mentre le Assemblee vengono sempre più marginalizzate.

Il dato che desta maggior allarme, però, è che gli Stati, mossi dal solo obiettivo di superare le secche della crisi, hanno acriticamente accettato tutti gli interventi normativi, senza (quasi) mai preoccuparsi realmente degli effetti che essi avrebbero prodotto sul sistema istituzionale. Solo in Germania, ossia nella realtà economicamente più forte di tutta l'eurozona, il *Bundesverfassungsgericht* ha ribadito con la sua giurisprudenza la centralità dell'istituzione parlamentare. Anche la possibilità di difendere il "patrimonio costituzionale" sembra, quindi, ora condizionata dalla salute dei conti pubblici⁴²¹.

13. Governance economica europea: alcune prospettive.

Il processo di integrazione europea, in materia di finanza pubblica, non può dirsi di certo concluso, tuttavia è possibile intuire quali saranno, a grandi linee, gli interventi *de jure condendo*. Utili spunti a riguardo possono essere colti dalla relazione redatta dai presidenti di Commissione, Consiglio, Eurogruppo, Banca Centrale e Parlamento (c.d. relazione dei cinque presidenti), al suo interno, infatti, vengono indicate le finalità che l'Unione intende raggiungere sia nel breve che nel lungo termine. Tale documento, pertanto, pur essendo privo di rilevanza giuridica,

Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del parlamento, in *Dir. pubbl.*, 1/2016, p. 350 ss. Gli autori ritengono che le fonti dell'Unione solleciterebbero espressamente «il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nelle politiche di bilancio e il rafforzamento della loro funzione di controllo».

⁴²¹ Sul punto si veda R. CAVANO, *Il meccanismo europeo di stabilità e la perdita sensibilità costituzionale della Corte di giustizia dell'Unione europea alla luce del caso Pringle*, cit., web. L'autrice infatti osserva che la giurisprudenza del *BVerfG* affronta il problema della democraticità del MES solo con riferimento ai problemi che potrebbero interessare la nazione tedesca. A tal proposito si è parlato di «democratizzazione di un solo paese», così C. PINELLI, *ult. op. cit.*, web.

consente di capire quali saranno le direttrici lungo le quali si svilupperanno i prossimi interventi normativi e quindi, approssimativamente, quali saranno i mutamenti più significativi dell'ordinamento. Tra i tanti obiettivi enunciati nell'atto, a partire dal 2012⁴²², tre sono di particolare interesse per il presente studio, ossia: i) l'istituzione di una Unione di bilancio; ii) la creazione di un quadro di politica economica integrato, attraverso lo stimolo delle riforme strutturali e l'attribuzione di poteri di intervento diretti della Commissione sulle decisioni contabili nazionali; e infine iii) il rafforzamento della legittimità democratica.

Tutto ciò, si legge nella relazione del 2015, dovrà essere realizzato in più tappe. Entro la conclusione della prima fase (30 giugno 2017) è stata prevista l'istituzione di un Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche, ossia un organismo indipendente con la funzione di valutare pubblicamente le “*performance di bilancio*” degli Stati membri, in modo da coadiuvare la Commissione nell'assunzione delle proprie determinazioni nel contesto del Semestre europeo (il quale, si afferma, dovrà essere rivisto)⁴²³. Entro il 2025, invece, dovrebbe concludersi la seconda fase con l'istituzione di un'Unione di bilancio, intesa come la creazione di una funzione di stabilizzazione macroeconomica per la zona euro, mentre non verrà sottratta ai paesi la possibilità di decidere autonomamente su fiscalità e assegnazione della spesa. L'indirizzo delle istituzioni europee, quindi, è quello di proseguire nella direzione già intrapresa, ossia quello dell'accentramento. Del tutto deludenti sono invece le soluzioni prospettate con riferimento alla “democratizzazione” del sistema: le generiche proposte di valorizzazione dei parlamenti nazionali e di quello europeo, infatti, non contemplano alcuna forma di inclusione di questi nei processi decisionali⁴²⁴.

⁴²² Per un'analisi approfondita delle relazioni di questi documenti si rinvia a L. GIANNITI, *Dal rapporto dei 4 Presidenti del 2012 a quello del 5 Presidente del 2015: prime note sull'evoluzione della governance economica dell'Unione*, in *Dir. pubbl.*, 1/2016, p. 389 ss.

⁴²³ Viene prevista, insomma, l'istituzione di un *fiscal council* europeo; ad oggi l'organismo non è stato tuttavia ancora istituito.

⁴²⁴ Per valorizzare «controllo democratico, legittimità e rafforzamento istituzionale» vengono proposti: il consolidamento della rappresentanza esterna dell'euro, l'attribuzione del ruolo centrale all'eurogruppo, l'istituzione di una tesoreria dell'eurozona.

CAPITOLO III

LA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2012 E L'ATTUALE DISCIPLINA DI BILANCIO

SEZIONE I

LA LEGGE COSTITUZIONALE N. 1 DEL 2012

1. La legge costituzionale n. 1 del 2012.

1.2. La genesi della Riforma.

Prima di passare alla disamina del contenuto della novella del 2012, seguendo l'indicazione della più autorevole dottrina, è opportuno chiedersi se le disposizioni sovranazionali, in materia di *governance* economica, prescrivessero la loro attuazione con fonti di rango costituzionale o meno. In altre parole, in questa sede, ci si vuole porre la domanda: la riforma era «dovuta»⁴²⁵?

La risposta al quesito non è pacifica. Con il Patto *Euro Plus*⁴²⁶ gli Stati contraenti si sono impegnati a recepire le regole contabili fissate dall'Unione conservando, però, «la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere» purché «abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)»⁴²⁷. Il successivo *Fiscal Compact* (art. 3, par. 2) prevede, invece, che l'adattamento dell'ordinamento interno avvenga «tramite disposizioni vincolanti e di natura

⁴²⁵ L'interrogativo è posto in questi termini da M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 707.

⁴²⁶ Vedi *supra* § 4, Cap. II.

⁴²⁷ Non va dimenticato che secondo la dottrina maggioritaria il Patto *Euro Plus* ha solo valore politico non essendo mai stato ratificato dai Parlamenti nazionali dei paesi che lo hanno sottoscritto.

permanente - preferibilmente costituzionale - o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio».

Sull'interpretazione di queste atti la dottrina ha assunto posizioni differenti. Secondo un primo orientamento, infatti, la loro sottoscrizione imporrebbe, per quanto non lo si affermi *apertis verbis*, il dovere di intervenire sul testo costituzionale. Non vi sarebbe diversamente, è stato osservato, alcun mutamento rispetto alla situazione precedente, in cui l'esclusiva previsione di vincoli nel solo diritto unionale ha dimostrato di essere assolutamente insufficiente, come prova la prassi applicativa⁴²⁸.

Ad esso, però, si è replicato sostenendo che l'interpretazione letterale delle disposizioni ora richiamate, da ritenersi preferibile alle altre, rivelerebbe la possibilità di decidere, in capo ai paesi sottoscrittori, in che modo dare attuazione agli impegni contratti in sede sovranazionale⁴²⁹. Non solo. È stato infatti

⁴²⁸ Sul punto si veda N. LUPO, *La revisione del costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema costituzionale delle fonti*, cit., p. 94-95.

⁴²⁹ In dottrina è stato efficacemente rilevato che il TSCG ha messo il legislatore nazionale dinanzi a un'alternativa: ricorrere a un metodo permanente e definitivo ma ultrarigido oppure a un sistema residuale in grado di dare, comunque, efficacia alle disposizioni dell'accordo, così D. PICCIONE, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi (riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa)*, in *Giur. cost.*, 5/2012, web. Di analogo avviso M. LUCIANI, *ult. op. cit.*, p. 709. L'autore con riferimento al *Fiscal Compact* richiama gli argomenti utilizzati dal *Conseil Constitutionnel* per sottolineare che si potesse ottemperare agli obblighi imposti dal Trattato garantendo il rispetto delle regole in tutto il processo di bilancio nazionale. Questi argomenti sono stati già illustrati in questo lavoro, vedi *supra* § 10, Cap. II. Ritengono che la riforma non fosse necessaria, per gli stessi motivi ora riportati, anche A. BRANCASI, *L'introduzione del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1/ 2012, *passim*; G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interpretazione fra livelli europeo e interno*, relazione al seminario "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Roma, 22 Novembre 2012, p. 2; ID., *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Riv. dir. int.*, 1/2014, web. A proposito del rapporto tra TSCG e Riforma costituzionale vanno comunque fatte delle precisazioni. In primo luogo si deve ricordare che l'Accordo internazionale è stato sottoscritto quando l'iter di riforma era già praticamente concluso. Inoltre, forse anche per questo motivo, il novellato testo costituzionale contiene diverse incongruenze con la disciplina pattizia, come dimostra la raccomandazione del Consiglio del 10 luglio 2012 (sul programma nazionale di riforma dell'Italia). Con essa infatti viene richiesta l'adozione di ulteriori disposizioni per «garantire che il chiarimento nelle disposizioni attuative delle caratteristiche chiave del pareggio di bilancio inserito nella Costituzione [...] sia coerente con il

evidenziato che l'efficacia della disciplina di bilancio, nell'ordinamento interno, sarebbe già garantita dagli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione⁴³⁰. Questa impostazione trova inoltre conforto nei lavori preparatori della riforma, dall'analisi dei quali emerge che «è una scelta autonoma della Repubblica italiana vincolarsi più di quanto chieda l'Europa»⁴³¹.

Le considerazioni ora svolte non perdono valore nemmeno laddove si attribuisca rilievo alla lettera, in quanto tale priva di valore prescrittivo, scritta al governo italiano dal vertice della Banca centrale europea nell'agosto del 2011. Nel documento, infatti, l'istituzione di Francoforte, indicando una serie di misure finalizzate a ristabilire «la fiducia degli investitori», afferma che «*a constitutional reform tightening fiscal rules would be appropriate*», essa pertanto, se ne ha ulteriore conferma, non era (giuridicamente) necessaria⁴³².

Per concludere su punto si rende opportuna una precisazione. Dire che la riforma non era «dovuta» non significa sostenere che essa non abbia prodotto effetti significativi nell'ordinamento. In altre parole si ritiene che la decisione di intervenire sulla Costituzione, in alcun modo imposta dal diritto sovranazionale, sia stata squisitamente politica, mentre è innegabile il fatto che essa abbia prodotto

quadro della Ue», sul punto si veda N. D'AMICO, *I rapporti fra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, in *Giornale dir. amm.*, 10/2012, p. 934.

⁴³⁰ Così G. BOGNETTI, *Il pareggio del bilancio nella carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2011, p. 8. L'autore esclude che si debba ricorrere alla revisione costituzionale anche nelle ipotesi di «contrasto particolarmente stridente» tra disciplina europea e specifiche norme costituzionali, a meno non che non vengano lesi i "principi supremi" dell'ordinamento. Considerazioni sostanzialmente analoghe vengono fatte da G. L. TOSATO, *ult. op. cit.*, p. 12; F. R. DE MARTINO, *Revisione dei Trattati europei, Fiscal Compact e Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 1/2015, p. 15.

⁴³¹ Queste sono le parole pronunciate dal Prof. Bartolini nell'audizione davanti alle Commissioni I e V della Camera dei Deputati, tenutasi il 24 ottobre 2011, si veda il *Resoconto stenografico*, p. 10-11. Nella stessa occasione l'On. Renato Camburrano riconosce che la scelta di provvedere alla revisione costituzionale è rimessa ai singoli paesi, p. 8. Sul valore interpretativo degli atti parlamentari si richiama la considerazione già fatta in precedenza (vedi *supra* § 4.1, Cap. I).

⁴³² L'invio della lettera in questione è stato definito dalla più autorevole dottrina come «vicenda [...] preoccupante», così M. LUCIANI, *ult. op. cit.*, p. 708. L'autore infatti nota che, utilizzando «toni ultimativi», il documento cerca di eterodirigere uno Stato sovrano indicando sia le misure da adottare, sia le fonti con il quale farlo.

conseguenze di notevole rilievo sul piano giuridico ed è sull'analisi di queste ultime che si concentrerà la trattazione nelle prossime pagine.

A questo punto resta da chiedersi dove debbano essere ricercate le ragioni che hanno spinto il Parlamento, in tempi assai celeri, a modificare la Costituzione. La risposta, ancora una volta, proviene *in primis* dal contesto storico nel quale l'intervento normativo è maturato, ossia “la grande crisi”⁴³³. A partire dal giugno 2011, il debito pubblico diventa insostenibile e in un clima di forte instabilità politica il governo non è in grado di adottare provvedimenti che consentano miglioramenti significativi delle condizioni delle finanze pubbliche. Trae così origine una serie vorticoso di eventi che fanno precipitare la situazione: lo *spread*⁴³⁴ cresce in maniera vertiginosa e la quasi totalità delle agenzie di *rating* declassa l'Italia. È in questo scenario, dove istituzioni europee e mercati richiedono forti rassicurazioni, che matura la volontà politica di intervenire sulla fonte gerarchicamente più elevata dell'ordinamento, ritenendo che ciò avrebbe dato un notevole contributo al superamento dello scenario ora descritto. La revisione costituzionale assume, in questo modo, una «funzione anticiclica e congiunturale», uno strumento, insomma, per «porre rimedio ai dilaganti fattori di crisi»⁴³⁵.

Il contesto emergenziale, da considerarsi quindi come un dato genetico, ha influenzato anche l'*iter* di approvazione: il procedimento in Parlamento ha avuto una durata complessiva di circa sette mesi e si è concluso con il voto favorevole di una maggioranza superiore ai due terzi, sottraendo così l'atto approvato al referendum costituzionale⁴³⁶.

⁴³³ La crisi finanziaria è stata il “pretesto” per riformare il testo costituzionale, ciò non significa che l'intervento normativo non sia sostenuto da una certa visione politica (a prescindere dal fatto che essa sia stata colta o meno dagli stessi parlamentari). Inoltre è il caso di ricordare che in Italia il dibattito sulla necessità di modificare la disciplina costituzionale in materia di bilancio non è di certo una novità. Sul punto si veda (*ex multis*) le riflessioni contenute nella rivista *Quaderni Costituzionali*, 3/1993, e l'analisi delle proposte presentate nel corso del tempo in C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzioni e prospettive*, Padova, 2013, p. 125 ss.

⁴³⁴ Per capire il rilievo del fenomeno si ricordi che sino alla fine di giugno il valore dello *spread* è fermo a circa 160 punti, mentre il 9 novembre arriverà al picco di 575 punti.

⁴³⁵ D. PICCIONE, *ult. op. cit.*, web.

⁴³⁶ G. RIVOCCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, cit., p. 1. Secondo l'autore il procedimento di

Per le ragioni ora esposte, ancora prima di entrare nel merito del provvedimento, si condividono quindi le critiche mosse da alcuni autori. In primo luogo è stato evidenziato che «a tanta sollecitudine non corrisponde» altrettanta «precisione e chiarezza»⁴³⁷. Inoltre, è stato osservato che la riforma, destinata a produrre i suoi effetti anche quando i fenomeni patologici si saranno esauriti, non è stata accompagnata dal necessario dibattito, pubblico e scientifico, che dovrebbe assistere le deliberazioni riguardanti la Costituzione⁴³⁸.

1.2. La struttura della legge costituzionale n. 1 del 2012.

La struttura dell'intervento normativo ora in analisi si articola su tre livelli⁴³⁹: modifica di quattro articoli della Costituzione⁴⁴⁰, adozione di alcune ulteriori disposizioni di rango costituzionale e rinvio ad una legge di attuazione⁴⁴¹. Consapevole che l'adozione del principio del pareggio avrebbe comportato il recepimento a livello normativo di concetti, assai complessi propri della scienza

riforma, conclusosi in tempi così celeri e senza nessun rilevante ostacolo, rivelerebbe la labilità dell'art. 138 Cost. come strumento posto a presidio della rigidità costituzionale.

⁴³⁷ Così M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1*, in *Giur. cost.*, 5/2012, web.

⁴³⁸ Queste circostanze vengono segnalate in numerosi contributi, *ex multis* F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2/2012, p. 1; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2/2012, p. 1. A tal proposito è stato autorevolmente sostenuto in dottrina «la Costituzione è cosa molto delicata, da maneggiare con cura e con attenta riflessione e che, principalmente, mal si presta ad operazioni cui i Governi e i Parlamenti si accingano sotto la spinta dei mercati», così A. BRANCASI, *ult. op. cit.*, p. 111; considerazione sostanzialmente analoghe vengono fatte da C. GOLINO, *ult. op. cit.*, p. 137. L'autrice, infatti, ritiene che i precetti costituzionali «non dovrebbero essere sottoposti a revisione per fare fronte alla necessità di risolvere problemi contingenti (seppur gravi)».

⁴³⁹ Come evidenziato da D. CABRAS, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quad. cost.*, 1/2012, p. 112.

⁴⁴⁰ Sono stati modificati gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione.

⁴⁴¹ L'adozione di un provvedimento che assommi in sé la natura di revisione e legge costituzionale è stata criticata in dottrina, D. PICCIONE, *ult. op. cit.*, web. L'autore infatti, richiamando l'orientamento di Esposito, ritiene che le due tipologie di intervento normativo non dovrebbero coincidere, avendo tra loro caratteristiche differenti. Pur essendo possibile compiere questa distinzione sul piano dogmatico, come suggerito dalla lettera dell'art. 138 Cost., si ritiene che essa abbia una rilevanza concreta assai limitata. Infatti, come insegna la lezione crisafulliana, con l'evoluzione del sistema si è persa la possibilità di individuare una linea di confine tra le due categorie, si veda V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, p. 80.

economica, il legislatore ha preferito inserire nel testo costituzionale la sola disciplina di principio, lasciando alle altre fonti la declinazione degli aspetti più tecnici⁴⁴². Vi è quindi tra le diverse fonti un rapporto di stretta complementarità: solo la loro analisi sistematica consente all'interprete di cogliere il reale significato della riforma.

2. La revisione dell'art. 81 della Costituzione.

2.1. La nuova regola: pareggio o equilibrio? Problemi definitivi.

Il novellato art. 81 della Costituzione (art. 1 legge cost.) stabilisce che «lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico».

La disposizione, sin da principio, ha posto un problema ermeneutico rilevante. Infatti, il legislatore dopo aver prescritto la regola del «pareggio di bilancio» nel titolo del provvedimento ha invece fatto riferimento a quella dell'«equilibrio»⁴⁴³ nel testo. L'interprete si è così trovato dinanzi a un duplice problema: individuare quale sia la regola vigente tra le due richiamate dall'atto normativo e cristallizzare le differenze essenziali dei concetti ai quali si fa riferimento⁴⁴⁴, così da poter capire quali siano le conseguenze che derivano dall'opzione per uno ovvero per l'altro.

La risposta al primo quesito è pacifica. Giurisprudenza e dottrina sono infatti monolitiche nel sostenere che nell'ipotesi in cui si verifichi un contrasto tra il titolo

⁴⁴² In dottrina è stato efficacemente osservato che la disciplina di attuazione costituisce una sorta di «manuale d'uso» del testo costituzionale, così L. CASO, *Il nuovo art. 81 Cost. e la legge rinforzata*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, cit., p. 475.

⁴⁴³ La regola dell'equilibrio è prescritta anche per i bilanci delle pubbliche amministrazioni (art. 97 Cost.), dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni (art. 119 Cost.).

⁴⁴⁴ L'idea che vi sia una sostanziale differenza tra il concetto di «equilibrio» e quello di «pareggio» è ampiamente diffusa in dottrina, sul punto *ex multis* N. D'AMICO, *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, in *IBL papers*, 12 dicembre 2011, p. 2; A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2/2012, p. 3.

di una legge e il suo testo si debba ritenere che solo il secondo abbia una portata precettiva, avendo il primo rilievo esclusivamente interpretativo⁴⁴⁵. Applicando questa impostazione al caso di specie è di palese evidenza quale sia la scelta fatta dal legislatore costituzionale.

La trattazione della seconda questione comporta invece un ragionamento più complesso: essa infatti implica l'analisi di definizioni elaborate, in primo luogo, dalla letteratura economica, poi fatte proprie dal diritto contabile e ora dal diritto costituzionale⁴⁴⁶. Non solo. A ciò si deve aggiungere, come è stato già da più parti rilevato, che i termini utilizzati dalla disposizione in analisi si caratterizzano per la loro «estrema genericità»⁴⁴⁷.

Tra le due nozioni quella ad avere i contorni più nitidi è sicuramente il pareggio: esso infatti si risolve in un'indicazione di tipo numerico che impone la parità tra entrate e uscite in maniera assoluta⁴⁴⁸. Si tratta di un criterio assai rigido che impedisce l'implementazione del debito pubblico⁴⁴⁹, ma al contempo non consente la realizzazione di politiche anticicliche.

⁴⁴⁵ La giurisprudenza di legittimità ha infatti affermato che «le partizioni sistematiche di una legge (titoli, capi, rubriche, etc.) non integrano né fanno parte del testo legislativo e quindi non vincolano l'interprete, ma hanno (come i lavori preparatori) un mero valore interpretativo di per sé non limitativo del significato del testo», così sent. 2569 del 1988 Corte di Cassazione, l'orientamento viene richiamato da M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione al convegno *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la Riforma costituzionale del 2012*, Corte Costituzionale, 22 novembre 2013, p. 13.

⁴⁴⁶ La difficoltà ermeneutiche dovute al ricorso all'interno nei testi normativi di concetti elaborati dalla scienza economica è stata segnalata da più parti in dottrina, *ex multis* si veda C. PINELLI, *Interpretazione e interpreti dell'equilibrio di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, 4/2015, p. 2. L'autore evidenzia che «il rapporto tra interpretazione e interpreti dell'equilibrio di bilancio diventa [...] un luogo tra prospettive diverse», ossia quella del diritto costituzionale, da una parte, e quella dell'economia dall'altra.

⁴⁴⁷ Come segnalato da D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del Legislatore)*, in *Giur. cost.*, 3/2012, p. 2489, considerazioni analoghe vengono fatte da C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio*, cit., p. 140.

⁴⁴⁸ È bene evidenziare che il pareggio al quale si fa riferimento non è quello nominale ma quello strutturale.

⁴⁴⁹ A tal proposito è stato comunque osservato in dottrina, da più parti, che anche la regola del pareggio (*ex se*) non è in grado di garantire la diminuzione complessiva del debito pubblico.

La circostanza che il nuovo testo dell'art. 81 della Costituzione non abbia richiamato questa regola sembrerebbe rivelare che l'intenzione del legislatore della riforma sia stata quella di non vincolare in maniera eccessivamente rigida la politica di bilancio statale. Si tratta comunque di un'ipotesi che necessita di una verifica più approfondita.

Più complessa appare, invece, la definizione del concetto di «equilibrio». A causa della polisemia⁴⁵⁰ che caratterizza questa espressione, infatti, in dottrina si sono affermate diverse letture sul significato che a essa deve essere attribuito. In realtà, è bene chiarire sin da ora, la definizione di equilibrio è stata data *apertis verbis* nella legge attuativa della riforma, la n. 243 del 24 dicembre 2012, sul quale si avrà modo di tornare nelle pagine successive. Nonostante ciò, in questa sede, si reputa opportuno concentrarsi in prima battuta sul solo testo costituzionale al fine di individuare le caratteristiche essenziali del modello che, proprio perché contenuto nella Legge Fondamentale, è in grado di informare l'intero ordinamento.

Secondo un primo orientamento tra il concetto di equilibrio e quello di pareggio non vi è, in realtà, una distanza così significativa: il primo infatti altro non è che il mezzo attraverso il quale realizzare il secondo. Si sostiene cioè che il costante perseguimento di obiettivi di bilancio ispirati a criteri prudenziali rappresenti «il percorso [...] per realizzare un “sano” bilancio in pareggio»⁴⁵¹. Inoltre, secondo un altro indirizzo, le due espressioni, ritenute equivalenti nel contesto europeo, dovrebbero essere considerate come tali anche in ambito nazionale⁴⁵².

⁴⁵⁰ Segnalata *ex multis* da F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio*, cit., p. 2.

⁴⁵¹ Così A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2014, p. 8. Dello stesso avviso D. CABRAS, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, cit., p. 112, l'autore, coerentemente con l'idea ora esposta, ritiene che il “pareggio” sia un «fondamentale criterio interpretativo della riforma».

⁴⁵² M. BOCCACCIO, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione e la legge rinforzata n. 243/2012*, in *Associazione fra le società italiane per azioni. Note e studi*, 1/2014, p. 16; S. GABRIELE, *L'austerità: un caso di eterogenesi dei fini?*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1-2/2013, p. 61. In questo caso l'autrice nota che, a prescindere dall'espressione a cui ha fatto ricorso il legislatore, ormai nell'ordinamento italiano i vincoli finanziari previsti dall'Unione Europea e il principio del «pareggio tendenziale» godono di copertura costituzionale, viene inoltre evidenziato

Una seconda vulgata invece ha ricostruito il concetto di equilibrio facendo riferimento all'esperienza giuspubblicistica italiana e in particolare alla giurisprudenza della Corte Costituzionale che, come noto, a partire dal 1966, con una pronuncia divenuta celebre⁴⁵³, ha riconosciuto che il limite sostanziale alla politica di spesa del legislatore statale si risolve non già nell'automatico «pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e le spese»⁴⁵⁴. Facendo leva su questa definizione, è stato sostenuto, talvolta criticamente, che la scelta semantica operata dal legislatore non abbia comportato alcuna significativa differenza con il passato: l'attuale testo costituzionale pertanto non introdurrebbe alcun rigido precetto contabile, bensì una regola «morbida»⁴⁵⁵ che lascerebbe impregiudicata la possibilità, per gli organi di indirizzo, di attuare politiche in *deficit spending*⁴⁵⁶. In altre parole l'attuale disciplina costituzionale, pur introducendo dei canoni ispirati alla prudenza fiscale, continuerebbe a considerare

che ciò rappresenta la volontà di aderire al pensiero di una determinata scuola economica. È interessante altresì notare che anche nel Rapporto della Commissione economica presentato alla Costituente i termini pareggio ed equilibrio sono considerati sinonimi (Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica*, Finanza, Relazione I, p. 34).

⁴⁵³ Il riferimento è chiaramente alla sentenza n. 1 del 1966. Alcuni autori hanno ritenuto che questo provvedimento sia stato decisivo «nel consentire che prevalesse una interpretazione lassista del vincolo costituzionale», così N. D'AMICO, *ult. op. cit.*, p. 2; considerazioni critiche sugli effetti della pronuncia ora richiamata vengono svolte anche da C. PINELLI, *ult. op. cit.*, p. 7.

⁴⁵⁴ Sent. 1 del 1966, 6. *Considerato in diritto*; l'orientamento ora richiamato è stato ribadito, con termini identici, nelle sentenze 12 del 1987 e 384 del 1991 (vedi *supra* § 5, Cap. I). Inoltre il Giudice delle leggi ha classificato l'equilibrio di bilancio come «valore costituzionalmente riconosciuto», sent. 260 del 1990, 2. *Ritenuto in fatto*. La giurisprudenza costituzionale è tornata nuovamente sul punto di recente affermando che «il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio [...] ha contenuti di natura sostanziale: ossia che non può essere limitato al pareggio formale della spesa e dell'entrata [...] ma deve estendersi [...] alla prevenzione dei rischi di squilibrio», la sua applicazione corrisponde pertanto alla «continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche», così sent. 250 del 2013, 3.2. *Considerato in diritto*.

⁴⁵⁵ L'espressione è di S. SILEONI, *Dopo il pareggio, sparisce anche l'equilibrio di bilancio*, in *ASTRID Rassegna*, 25 gennaio 2013, p. 1.

⁴⁵⁶ Così *ex multis* N. MASTROPASQUA, *Corte dei conti e autonomie: nuove prospettive e controlli*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità. Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, cit., p. 626; N. D'AMICO, *ult. op. cit.*, p. 4; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, cit., p. 2;

il pareggio di bilancio alla stregua di «un obiettivo politico» e non di un «obbligo giuridico»⁴⁵⁷.

L'impronta elastica del paradigma costituzionale inoltre, secondo i fautori di questa impostazione, troverebbe conferma nella seconda parte della disposizione, laddove si afferma che l'equilibrio deve essere assicurato «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico». Tale precisazione consente di comprendere, in primo luogo, che il saldo di riferimento per la definizione degli obiettivi di finanza pubblica non è quello nominale bensì quello strutturale⁴⁵⁸. Da ciò consegue inoltre che le determinazioni riguardanti la decisione di bilancio saranno assunte tenendo in considerazione (anche) le esigenze di carattere congiunturale e che, pertanto le «esigenze di equilibrio sono diverse nelle fasi di recessione e in quelle di espansione»⁴⁵⁹. Logica conseguenza di quanto appena riportato è che, in ipotesi di ciclo avverso, sarà possibile ricorrere al mercato finanziario, facendo così registrare un aumento del *deficit* pubblico, per attuare politiche anticicliche, in ossequio alla dottrina keynesiana, come già è avvenuto in passato⁴⁶⁰.

⁴⁵⁷ Il riferimento è chiaramente alla tesi di V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., p. 438 ss.

⁴⁵⁸ Il saldo strutturale corrisponde a quello consolidato, ossia quello che individua l'indebitamento o l'accreditamento netto come definiti ai fini della procedura per disavanzi eccessivi, corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure *una tantum* e temporanee (art. 2, l. n. 243 del 2012), per un approfondimento di queste definizioni si veda G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, Bologna, 2014, p. 158. L'introduzione di una regola sul pareggio di bilancio, è stato osservato in dottrina, deve essere sempre accompagnata dal riferimento al ciclo economico, diversamente infatti nell'ipotesi in cui, a causa della congiuntura sfavorevole, il PIL risulti inferiore a quello stimato, il governo si troverebbe a dover rispondere di qualcosa che sfugge al suo controllo, così M. T. SALVEMINI, *Poteri di bilancio e sistema istituzionale italiano*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, cit., p. 373.

⁴⁵⁹ Così M. LUCIANI, *ult. op. cit.*, p. 17.

⁴⁶⁰ L'idea che il riferimento al ciclo economico costituisca un elemento di flessibilità, in grado di consentire il perseguimento di politiche keynesiane, è ampiamente diffusa in dottrina, sul punto *ex multis* N. D'AMICO, *Il pareggio di bilancio e il sistema dei controlli*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, cit., p. 521; M. LUCIANI, *ult. op. cit.*, p. 17; D. DE GRAZIA, *ult. op. cit.*, p. 2489; P. DE IOANNA, *Forma di governo e politica di controllo della finanza pubblica*, cit., p. 401; T. F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 1/2014, p. 60; in senso critico rispetto a questa ricostruzione O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della*

Gli argomenti ora riportati tuttavia prestano il fianco ad alcune critiche.

Dire che il concetto di equilibrio non coincide con quello numerico del pareggio è circostanza incontestabile. Tuttavia ciò non può dimostrare più di quanto non sia evidente. La scelta semantica operata dal legislatore della riforma, infatti, non può da sola provare che il paradigma costituzionale in materia di contabilità sia duttile, ma serve solo a escludere la sussistenza di un obbligo, costituzionalmente sancito, di assoluta corrispondenza tra entrate e uscite. Alla luce di ciò resta comunque molto ampia la gamma di significati, soprattutto a causa della sua vaghezza, che può essere attribuita al termine «equilibrio»: pertanto esclusa la più rigida delle regole (quella del pareggio nominale) restano impregiudicate tutte le altre ipotesi interpretative⁴⁶¹ anche di segno opposto⁴⁶².

Appaiono inoltre poco persuasivi anche i riferimenti alla giurisprudenza costituzionale: ci si chiede infatti se il significato di una disposizione vigente possa essere ricavato, con precisione, dall'interpretazione fornita dalla Corte con riguardo a un testo ora espunto dall'ordinamento⁴⁶³. Tale osservazione acquista ulteriore valore laddove si pensi che, come ricordato sopra, l'orientamento inaugurato dalla sentenza n. 1 del 1966, definito «lassista», è considerato come uno dei fattori che,

banca centrale, pareggio di bilancio, cit., p. 397; ID., *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'unione monetaria e principi costituzionali supremi*, cit., p. 1.

⁴⁶¹ Volendo considerare le due definizioni come degli insiemi potremmo pensare a quello del pareggio come ben definito e contenente una regola che lascia ristretti margini interpretativi, mentre a quello dell'equilibrio come particolarmente ampio contenente al suo interno numerosi (potenziali) significati tanto rigidi, quanto flessibili. Non mancano in dottrina orientamenti secondo i quali le differenze tra i due concetti non sarebbero di particolare rilievo, sul punto si veda O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, cit., p. 397; D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti*, in *Rivista AIC*, 3/2014, p. 3.

⁴⁶² Con un ragionamento, al limite del formalismo, ma aderente al dato testuale, si potrebbe arrivare a sostenere che la norma ricavabile dal testo costituzionale vigente possa avere implicazioni più rigide di quella del pareggio. Nel caso in cui il vincolo, infatti, imponga la parità tra entrate e uscite non sarebbe possibile (in base a una interpretazione letterale della disposizione) che le prime superino le seconde (dovendo il saldo essere pari a zero), l'equilibrio invece, come si avrà modo di notare a breve, non preclude questa soluzione. In altre parole la prima regola esclude un saldo di segno positivo, la seconda no.

⁴⁶³ Il tentativo di ravvisare margini di flessibilità nel primo comma dell'art. 81 della Costituzione facendo leva sull'interpretazione di equilibrio elaborata dalla giurisprudenza, prima della riforma, è stata definita "illusoria", così C. PINELLI, *ult. op. cit.*, p. 9.

legittimando politiche fiscali assai poco prudenti, ha favorito il dissesto dei conti pubblici italiani⁴⁶⁴. Allora è ammissibile sostenere che una riforma nata per vincolare il sistema contabile statale a criteri prudenziali si risolva nella cristallizzazione, all'apice della gerarchia delle fonti, dell'impostazione che ha favorito l'affermazione dello *status quo* che la riforma intende contrastare?

Il contesto politico⁴⁶⁵, i numerosi richiami all'ordinamento europeo⁴⁶⁶ e il processo di integrazione comunitario suggeriscono, invece, all'interprete di dare una lettura della disposizione quanto più possibile conforme al dettato normativo unionale⁴⁶⁷, il quale, come si è avuto modo di notare nel precedente capitolo, è sideralmente distante dal solco tracciato dal Giudice delle leggi.

Alcune considerazioni critiche possono essere svolte anche sul richiamo agli effetti del ciclo economico. In primo luogo, a questo proposito, occorre sottolineare che il testo costituzionale impone di “tener conto” non solo delle «fasi avverse» ma anche di quelle «favorevoli del ciclo». Pertanto se si sostiene che le prime legittimano il ricorso a politiche in *deficit*, si deve ammettere che al ricorrere delle seconde, specularmente, si dovrà conseguire un avanzo di bilancio con finalità di tipo compensativo⁴⁶⁸: sembrerebbe profilarsi così un automatismo che finisce con il comprimere ad ogni modo la discrezionalità dei *policy maker* nel gestire i saldi di bilancio⁴⁶⁹. Non solo. La possibilità di attuare politiche di *deficit spending* appare

⁴⁶⁴ Del resto, giova ricordare, il concetto di equilibrio finanziario elaborato dalla scienza giuspubblicistica italiana, in opposizione a quello di pareggio, presuppone che sia l'organo politico a «stabilire il livello di equilibrio», come rilevato da D. MONE, *ult. op. cit.*, p. 3. Tale determinazione, come si avrà modo di evidenziare nelle prossime pagine, non è attualmente nella piena disponibilità delle istituzioni nazionali: è questo un ulteriore argomento che porta a ritenere che vi sia una soluzione di continuità tra il significato attuale di equilibrio e quello elaborato in passato.

⁴⁶⁵ Vedi *supra* § 1, Cap. III.

⁴⁶⁶ Si pensi a quello contenuto al primo comma dell'art. 97 Cost., oppure a quelli contenuti nella legge n. 243 del 2012, sui quali si avrà modo di tornare nelle prossime pagine.

⁴⁶⁷ Una lettura dell'art. 81 della Costituzione orientata verso l'ordinamento comunitario è del resto espressione della necessità, ormai pacifica, di interpretazione conforme del diritto interno con quello unionale.

⁴⁶⁸ La dottrina ha più volte evidenziato che il ricorso al *deficit* ha come conseguenza la necessità di compensare attraverso il raggiungimento di un saldo in avanzo nelle fasi favorevoli del ciclo. Sul punto si veda N. D'AMICO, *ult. op. cit.*, p. 521; D. DE GRAZIA, *ult. op. cit.*, p. 2489.

⁴⁶⁹ Alla maggior flessibilità riconosciuta al ricorrere di condizioni economiche sfavorevoli consegue insomma obbligatoriamente un irrigidimento speculare dei vincoli della politica di bilancio (viene

ulteriormente ridimensionata laddove la disposizione in disamina venga interpretata tenendo in considerazione la disciplina eurounitaria e il vincolo globale dell'obiettivo a medio termine⁴⁷⁰. Il riferimento alla congiuntura economica quindi, pur rappresentando indubbiamente un elemento di elasticità, non consente da solo di poter affermare che il modello tracciato dall'art. 81 Cost. sia flessibile.

2.2. Il divieto di indebitamento.

L'art. 81, al secondo comma, prosegue affermando che «il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e [...] al verificarsi di eventi eccezionali». Chiara *ratio* della disposizione è quella di limitare l'ulteriore espansione dello *stock* di debito pubblico nazionale, tra i più alti nel panorama mondiale, così da garantirne la sostenibilità nel futuro⁴⁷¹. Coerentemente con tale obiettivo, regole dello stesso tenore sono state introdotte anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche (art. 97, primo comma, Cost.) e delle autonomie territoriali (art. 119, sesto comma, Cost.).

Per quanto l'attenzione da parte dei commentatori, soprattutto in un primo momento, non sia stata notevole, la disposizione ora in disamina costituisce la chiave di volta per comprendere la riforma costituzionale del 2012, essa infatti qualifica il modello di politica di bilancio assunto in Costituzione in maniera più

infatti richiesto il conseguimento di utili) non appena si verifichi un mutamento dello scenario economico.

⁴⁷⁰ Al di là dei vincoli di carattere giuridico, in dottrina è stato osservato che la possibilità di attuare politiche in *deficit spending* è comunque limitata dalla mobilità internazionale dei capitali, M. LUCIANI, *ult. op. cit.*, p. 18.

⁴⁷¹ Il concetto di «sostenibilità» del debito non è pacifico e non viene chiarito a livello normativo. Secondo le indicazioni date dal Fondo Monetario Internazionale il debito è sostenibile quando «il valore attuale degli avanzi primari attesi è uguale allo stock del debito», ossia quando «lo Stato è in grado di ripagare completamente lo stock del debito e gli interessi su esso maturati», sul tema si veda Senato della Repubblica - Servizio studi del Senato, Introduzione del principio di pareggio del bilancio nella Carta Costituzionale. Dossier n. 322. Sul punto si vedano anche U. PANIZZA, *Public debt risks in Italy: myths, facts and policies*, in *Capital Markets Law*, 10/2012, p. 2; G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 3/2014, *web*; I. MUSU, *Il debito pubblico. Quando lo Stato rischia l'insolvenza*, *cit.*, *ebook*.

incisiva rispetto a quanto previsto nel comma precedente⁴⁷². La portata generale della regola è piuttosto evidente: la Carta costituzionale, mutando rispetto al passato, manifesta un atteggiamento di netto sfavore rispetto alla possibilità di ricorrere all'indebitamento; così se la disciplina in materia di decisione di bilancio licenziata dall'Assemblea costituente rimetteva al "gioco politico" l'orientamento delle determinazioni in materia contabile, quella attuale esprime una opzione precisa verso il rigore. Contrarre debito, insomma, da opzione liberamente percorribile diventa eccezione⁴⁷³.

Il testo, la cui formulazione è stata spesso criticata, pone diverse questioni ermeneutiche, prima tra tutte quella riguardante il significato da attribuire all'espressione «indebitamento». A riguardo si possono sostenere due differenti letture. La prima, la più rigida, in virtù della quale la norma vieterebbe qualsiasi operazione di contrazione di debito pubblico (emissione di debiti e assunzione di mutui). A seguire tale impostazione, è stato osservato, si avrebbe una rapida e sensibile diminuzione del debito pubblico, ma si impedirebbe di rinnovare i titoli in scadenza costringendo così alla realizzazione di manovre fiscali difficilmente sostenibili. Per tale ragione la dottrina maggioritaria ha ritenuto che il secondo comma dell'art. 81 imponga il divieto per il bilancio di presentare un valore negativo con riferimento al saldo dell'indebitamento netto⁴⁷⁴, ossia quello calcolato eliminando dal saldo netto da finanziare tutte le entrate e le spese finali che hanno una caratterizzazione

⁴⁷² D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti*, cit., p. 3; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, cit., p. 2.

⁴⁷³ Anche la formulazione legislativa utilizzata è eloquente: il testo della disposizione, infatti, non ha cristallizzato la regola, bensì l'eccezione, così da fissarne la tassatività.

⁴⁷⁴ Il problema è stato affrontato per primo da A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., p. 3; ID., *L'introduzione del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, cit., p. 109. Hanno aderito a questa impostazione G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, cit., p. 153; D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, cit., p. 2491; G. RIVISECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, cit., p. 2; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., p. 23;

finanziaria e non economica⁴⁷⁵. Tuttavia anche questa interpretazione presta il fianco ad alcune critiche. Essa infatti, permettendo il rinnovo dei titoli in scadenza, consente potenzialmente che lo *stock* di debito, considerato in termini assoluti, rimanga immutato, mentre per quanto riguarda il suo ridimensionamento in rapporto col PIL sarebbe necessario il raggiungimento di livelli di crescita significativi⁴⁷⁶.

Anche in questo caso il rigore con il quale viene imposta la regola sembra essere stemperato dalle previsioni che dovrebbero assicurare dei margini di flessibilità. Come visto, infatti, la disposizione permette di ricorrere all'indebitamento al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali.

Con riferimento alla prima eventualità, la deroga di natura congiunturale, l'analisi del testo sembrerebbe ammettere il ricorso all'indebitamento nelle ipotesi di fasi negative del ciclo, senza imporre uno speculare obbligo compensativo al verificarsi di quelle espansive. Questa impostazione, seppur coerente con la lettera della Costituzione, suscita perplessità. Accoglierla, infatti, significherebbe consentire, al ricorrere della condizione ora illustrata, di determinare un peggioramento della condizione debitoria statale senza che a ciò consegua, al cessare della situazione eccezionale, alcun impegno di segno opposto: si rinunciarebbe in questo modo, in larga parte, all'obiettivo per cui l'intervento normativo è stato concepito, ossia la riduzione dello *stock* di debito pubblico. Per tale ragione si ritiene più convincente l'orientamento secondo il quale il ricorso alla flessibilità, in contesti recessivi, dovrebbe essere accompagnato dal conseguimento

⁴⁷⁵ Sul concetto di indebitamento netto si veda G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, cit., p. 161. La determinazione di questo saldo avviene sostanzialmente escludendo tutte le operazioni di intermediazione finanziaria iscritte a bilancio «nelle quali lo stato agisce come una sorta di banchiere».

⁴⁷⁶ A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., p. 3; ID., *L'introduzione del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, cit., p. 109.

di obiettivi fiscali di maggior rigore, attraverso il conseguimento di avanzi di bilancio, nei periodi in cui la congiuntura economica è favorevole⁴⁷⁷.

Più semplice è invece definire la categoria degli «eventi eccezionali», è la stessa legge costituzionale infatti (art. 5, primo comma, lett. d) a chiarire che per tali debbano intendersi «gravi recessioni economiche», «crisi finanziarie» e «gravi calamità naturali». Questi concetti, inoltre, vengono ulteriormente declinati dalla legge 243 del 2012 (art. 6, comma 2) dove si afferma che, coerentemente con l'ordinamento dell'Unione Europa⁴⁷⁸, per eventi eccezionali si intendono «periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione Europea» ed «eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del paese»⁴⁷⁹.

Il ricorso a questa “clausola di flessibilità” deve essere preceduto dal parere della Commissione (art. 6, comma 2, legge n. 243 del 2012) ed è, inoltre, subordinato all'autorizzazione, espressa a maggioranza assoluta⁴⁸⁰, da ciascuna Camera⁴⁸¹, perché essa venga concessa è quindi necessario che l'iniziativa

⁴⁷⁷ D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., p. 18. L'autore ritiene che questa soluzione interpretativa sia più coerente con gli obblighi assunti dall'Italia in sede europea e internazionale. Viene fatto riferimento in particolare al vincolo del “pareggio” o “avanzo” dettato dal *Fiscal Compact* (art. 3) e al principio di leale collaborazione (art. 4, par. 3, TUE) che, come noto, impone agli Stati membri di adottare (o meno) tutte le misure necessarie per l'esecuzione del diritto unionale.

⁴⁷⁸ Le definizioni date dalla legge n. 243 del 2012 ricalcano infatti quelle contenute all'art. 1, par. 2, del Reg. 1177/2011 e all'art. 3, par. 3, TSCG.

⁴⁷⁹ Si ricordi che eccezioni dello stesso tenore al principio del pareggio di bilancio sono state previste anche da Buchanan nel suo modello costituzionale di bilancio, vedi *supra* § 2, Cap. I.

⁴⁸⁰ Tale autorizzazione, secondo la dottrina maggioritaria, viene concessa con atto bicamerale non legislativo, così N. LUPO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge «rinforzata» o «organica»*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità. Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, cit., p. 451 ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, cit., p. 9.

⁴⁸¹ Il tenore letterale della disposizione, vista la posizione dell'inciso, suggerisce che l'autorizzazione camerale sia richiesta solo nell'ipotesi di «eventi eccezionali», di diverso avviso sembra essere F. BILANCIA, *ult. op. cit.*, p. 2. L'autore infatti critica la scelta di subordinare il ricorso all'indebitamento (in entrambi i casi) al voto favorevole della maggioranza assoluta.

dell'Esecutivo goda di un rilevante consenso all'interno del Parlamento⁴⁸². Lo scostamento dagli obiettivi di finanza pubblica, inoltre, deve essere accompagnato dall'impegno di conseguire il loro raggiungimento nell'imminente futuro, è infatti previsto che congiuntamente alla richiesta il Gabinetto presenti un piano di rientro (art. 6, comma 3, legge n. 243 del 2012).

Alla luce di quanto riportato sino a questo momento, è ragionevole ipotizzare che i margini a disposizione del Governo per attuare politiche in *extra-deficit* siano invero ristretti, sembrerebbe pertanto che si tratti di un'ipotesi eccezionale avente un rilievo tutto sommato marginale. La disciplina ora illustrata sottrae allo Stato, quindi, uno degli strumenti essenziali per la politica economica. Tali conclusioni appaiono ancora più evidenti laddove si consideri che il Legislatore della riforma, nonostante i numerosi suggerimenti in tal senso, non ha voluto includere nel testo costituzionale la c.d. *Golden rule*, ossia la possibilità di contrarre debito per finanziare la spesa per investimenti e, quindi, la crescita economica del paese⁴⁸³.

2.3. Il carattere sostanziale della legge di bilancio.

Il terzo comma dell'art. 81 Cost., come modificato con la riforma del 2012, prevede che «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte». *Prima facie* l'intervento sembrerebbe ribadire, in termini più puntuali rispetto al passato, l'obbligo di copertura delle leggi già previsto dalla formulazione originaria della disposizione: l'espressione «spese» è stata infatti sostituita da quella «oneri», facendo in questo modo esplicitamente riferimento anche alle «minori entrate»⁴⁸⁴, e al posto del verbo «indicare» è stato introdotto «provvedere», imponendo l'obbligo di reperire i mezzi di copertura. Inoltre, attraverso l'espunzione dal vecchio testo dell'espressione «altre» l'obbligo di copertura,

⁴⁸² *Ibidem*. Secondo l'autore ciò sarebbe possibile solo in presenza di una legge elettorale maggioritaria.

⁴⁸³ Manifesta perplessità rispetto a questa impostazione M. LUCIANI, *ult. op. cit.*, p. 24.

⁴⁸⁴ Tale mutamento recepisce quanto già avveniva per prassi.

adesso, vale anche per la legge di bilancio. A ciò si è altresì accompagnato la soppressione del divieto, per questo particolare atto normativo, di stabilire nuove spese o tributi. Ne deriva che tra la legge di bilancio e le altre leggi non vi è più alcuna distinzione⁴⁸⁵.

La Costituzione del 1948, come noto, aveva adottato un sistema di reciproche limitazioni tra legge di bilancio e legislazione di spesa: alla prima, infatti, era precluso di poter modificare la seconda⁴⁸⁶, la quale a sua volta, grazie all'obbligo di copertura, non poteva condizionare gli equilibri contabili statali⁴⁸⁷. Attraverso questo sistema la Legge fondamentale aveva così posto su due piani differenti la cura dell'equilibrio dei conti pubblici e la tutela dei diritti costituzionali⁴⁸⁸. È pertanto la fine di questo paradigma la vera novità della novella ora richiamata⁴⁸⁹.

Ne discende che anche in questo caso, coerentemente con quanto fatto con le disposizioni sopra analizzate, il legislatore abbia voluto ribadire la centralità e la preminenza dell'interesse alla stabilità finanziaria su ogni altro⁴⁹⁰.

Non può essere taciuto tuttavia che, almeno potenzialmente, la disposizione ora disamina, segnando il definitivo tramonto della categoria della legge formale⁴⁹¹,

⁴⁸⁵ La riforma pone in questo modo fine alla nota *querelle* sulla natura della legge di bilancio. Si ricordi, ad ogni modo, che la tesi, per lungo tempo maggioritaria, della legge di bilancio come legge formale era già stata abbondantemente confutata da lungo tempo, sul punto si veda *ex multis* si rinvia a S. BARTOLE, *Art. 81*, cit., p. 220 ss.; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., p. 467 ss. Il riconoscimento della portata "sostanziale" della legge di bilancio ha determinato la ridefinizione dei suoi contenuti (art. 15, legge n. 243 del 2012), è così previsto che essa sia divisa in due sezioni: il contenuto della prima, in buona sostanza, ricalca quello che in precedenza era tipico della legge finanziaria, la seconda, invece, conserva la struttura tipica del bilancio di previsione.

⁴⁸⁶ Il bilancio, insomma, si doveva adeguare a quanto statuito nella legislazione di spesa.

⁴⁸⁷ Ciò emerge dal combinato disposto del terzo e quarto comma della precedente formulazione dell'art. 81 Cost.

⁴⁸⁸ Sulla distinzione del piano della legge di bilancio da quello delle leggi di spesa G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit. p. 222; ID., *Leggi di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, cit., p. 398 ss.

⁴⁸⁹ Pongono l'accento su questo aspetto N. LUPO, *La revisione della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 124; G. RIVISECCHI, *ult. op. cit.*, p. 415 ss.

⁴⁹⁰ Come osservato da A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, cit., 2011, p. 17.

⁴⁹¹ La tesi del bilancio come legge formale è stata ampiamente confutata dalla dottrina già da tempo, sul punto *ex multis* si veda G. RIVISECCHI, *ult. op. cit.*, p. 390 ss.

potrebbe restituire una rinnovata centralità alla legge di bilancio; sarà al suo interno, infatti, che ora dovrà essere contenuta la manovra, è pertanto ragionevole pensare che su di essa si concentrerà l'attenzione del dibattito politico. La revisione del terzo comma, insomma, potrebbe costituire l'occasione per porre fine alle prassi che nel tempo hanno di fatto svuotato il significato della legge di bilancio, anche se per il momento, come si avrà modo di notare nelle prossime pagine, i segnali non sono incoraggianti.

SEZIONE II

L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA. LA LEGGE N. 243 DEL 2012.

3. La legge n. 243 del 2012: profili generali.

Come si è avuto modo di constatare nelle pagine precedenti, il legislatore, in sede di riforma costituzionale, ha fatto ricorso a una formulazione di principio, evitando, in questo modo, di fissare nella Carta concetti di carattere tecnico eccessivamente complessi. Per tale ragione il sesto comma del novellato art. 81 Cost. affida a una legge («approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale») il compito di 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»⁴⁹². Inoltre, guardando al contesto generale, deve essere tenuto presente che poche settimane dopo l'approvazione della legge cost. 1 del 2012 si è concluso il negoziato sul c.d. *Fiscal Compact* (TSCG), l'intervento normativo attuativo della Legge fondamentale diviene allora, altresì, l'occasione per conformare l'ordinamento interno agli obblighi contratti in sede pattizia⁴⁹³. La connessione e l'intreccio con le fonti sovranazionali⁴⁹⁴ e convenzionali rappresentano, infatti, una caratteristica

⁴⁹² I contenuti della legge di attuazione vengono definiti in maniera dettagliata dall'art. 5 della legge cost. 1 del 2012.

⁴⁹³ L'atto normativo, insomma, non può essere visto solo come la disciplina attuativa della legge cost. 1 del 2012, ma deve essere messo in relazione anche con il *Fiscal Compact*, come segnalato da N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 107; L. CASO, *Il nuovo art. 81 e la legge rinforzata*, cit., p. 475; M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2013, p. 2.

⁴⁹⁴ Si noti che, quasi a voler sottolineare la centralità del ruolo delle istituzioni nazionali nel processo di bilancio, l'art. 81 della Costituzione non richiama in alcun modo il diritto eurounitario (a differenza da quanto fanno gli artt. 97 e 119 Cost). La situazione muta però con la legge 243 del 2012. Al suo interno sono infatti numerosi i rinvii all'ordinamento dell'Unione (art. 2, comma 1, lett. a,b,c,d,e,f; art. 3, comma 4; art. 4, commi 2 e 3; art. 5, comma 1; art. 14, comma 4; art. 18, comma 4). Il legame tra legge di attuazione costituzionale e ordinamento sovranazionale sono messi

essenziale dell'atto che ci si accinge a commentare, da ciò pertanto non si potrà mai prescindere nella sua lettura.

Considerata la complessità della materia che il provvedimento è chiamato a regolare e la rilevanza degli effetti che da esso sarebbero derivati, nel maggio del 2012, è stato istituito un gruppo di lavoro allo scopo di fornire alle Camere un adeguato sostegno nella redazione del testo⁴⁹⁵. Tuttavia, nonostante queste premesse, nello svolgimento dell'*iter* di approvazione della legge n. 243 del 2012 il Parlamento ha svolto un ruolo (sostanziale) del tutto marginale: per fare in modo che l'atto potesse essere licenziato prima del loro scioglimento⁴⁹⁶, dovuto alla cessazione del mandato, le Assemblee rappresentative hanno lavorato con un ritmo frenetico (il passaggio al Senato si è concluso in unico giorno), rinunciando così a dare avvio, così come avvenuto in sede di riforma costituzionale, a una riflessione adeguatamente ampia sul tema⁴⁹⁷. Quanto appena richiamato serve per mettere in

in luce da C. BERGONZINI, *Il cd. "pareggio di bilancio" tra Costituzione e legge 243 del 2012: le radici e gli equivoci di una Riforma controversa*, in *Studium Iuris*, 1/2014, p. 19 – 20; M. NARDINI, *ult. op. cit.*, p. 5; R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *federalismi.it*, 6/2013, p. 5. Quest'ultimo in particolare afferma che «[...] quasi tutta la legge n. 243 è la traduzione in principi vincolanti di politica economica nazionale di istituti contemplati dalla [...] disciplina europea come parametri e regole della *governance* economica dei singoli Paesi dell'Unione».

⁴⁹⁵ Il gruppo (composto da Consiglieri parlamentari e rappresentanti del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, della Ragioneria generale dello Stato, del Dipartimento del Tesoro, della Corte dei conti, della Banca d'Italia e dell'ISTAT) ha lavorato da maggio a settembre del 2012. Sul punto si veda D. CABRAS, *La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Quad. cost.*, 1/2013, p. 125.

⁴⁹⁶ Il termine previsto dalla legge cost. 1 del 2012 per l'adozione del provvedimento era il 28 febbraio 2013, si trattava peraltro di un termine ordinatorio (come sottolineato da N. LUPO, *ult. op. cit.*, p. 106); in ragione di ciò il legislatore avrebbe potuto agire in modo meno "frenetico" consentendo alle Camere di compiere un esame adeguato del provvedimento. *Contra* R. DICKAMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *federalismi.it*, 10/2012. L'autore ritiene che la legge cost. 1 del 2012 preveda una «disposizione di delega a tutti gli effetti, in quanto dotata delle "componenti" essenziali di cui all'art. 76 Cost., l'oggetto, i principi e i criteri direttivi, e, soprattutto, il termine di esercizio, cioè il 28 febbraio 2013».

⁴⁹⁷ L'*iter* di approvazione della legge n. 243 del 2012 viene descritto in maniera approfondita da C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., p. 197 ss. Sul punto si vedano anche L. BARTOLUCCI, *Le legge "rinforzata" n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *osservatoriosullefonti.it*, 3/2016, p. 7; F. GUZZO, *Il pareggio di bilancio e dintorni*, in *Astrid Rassegna*, 11/2014, p. 7.

luce come, ancora una volta, le prerogative degli organi legislativi siano state comprese in nome della tutela di priorità contingenti⁴⁹⁸; anche in questo caso, insomma, l'esigenza di garantire un rapido adeguamento agli obblighi assunti in sede internazionale, rassicurando così mercati e istituzioni europee, ha prevalso sull'esigenza di dare vita a una dibattito finalizzato a coinvolgere l'intera opinione pubblica sugli indirizzi da assumere su uno dei punti più rilevanti della politica nazionale.

Prima di passare alla disamina dei contenuti della legge 243 del 2012 è inoltre doveroso chiarire quale sia la sua collocazione nel sistema delle fonti e quindi in che misura essa possa vincolare le deliberazioni riguardanti la finanza pubblica. Secondo la ricostruzione maggiormente accreditata in dottrina, e che si intende condividere in questa sede, il provvedimento in analisi rientrerebbe nella categoria delle leggi organiche⁴⁹⁹ (sulla falsariga del modello spagnolo⁵⁰⁰). Ne deriva che le disposizioni *de qua* integreranno il parametro nel giudizio di costituzionalità e che, pertanto, sarà affetta da incostituzionalità la legge di bilancio

⁴⁹⁸ Oltre al caso, già richiamato, della riforma costituzionale, altri casi in cui le prerogative parlamentari sono state comprese, con riferimento alle deliberazioni in materia di bilancio, saranno illustrate nella sezione finale di questo capitolo. Agitando lo spettro dell'urgenza (talvolta per ragioni politiche, ma il più delle volte per ragioni economiche) le Camere nella trattazione dei più rilevanti provvedimenti riguardanti il coordinamento (statico e dinamico) della finanza pubblica hanno spesso rinunciato a svolgere le proprie funzioni essenziali limitandosi a ratificare un testo.

⁴⁹⁹ La tesi in analisi viene prospettata da N. LUPO, *ult. op. cit.*, p. 108 ss.; ID., *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge «rinforzata» o «organica»*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, cit., p. 438 ss. A questo orientamento aderiscono M. NARDINI, *ult. op. cit.*, p. 6; L. BARTOLUCCI, *ult. op. cit.*, p. 3 ss. *Contra* R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, cit., p. 1 ss. L'autore classifica la legge come «unico esemplare di un'originale tipologia di fonti legislative rinforzate»; nonché G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 3/2012, p. 7. In questo caso l'atto viene qualificato come «una vera e propria “norma sulla normazione”, dotata – in quanto tale – di prevalenza gerarchica di tipo contenutistico – sostanziale sulla legge di bilancio e autorizzata, quindi, a imporre a quest'ultima limiti di validità costituzionalmente sindacabili».

⁵⁰⁰ I caratteri tipici di questa categoria di leggi sono: la previsione di un procedimento aggravato per la loro adozione, la particolare resistenza passiva, la riserva ad esse di una serie di materie e la distinzione formale dalle altre materie. La legge 243 del 2012, ad eccezione dell'ultimo elencato, presenta tutti i requisiti ora richiamati. Sul punto si veda N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 109 ss.; M. NARDINI, *ult. op. cit.*, p. 6 – 7.

che da esse si discosti⁵⁰¹. Da quanto appena illustrato si intuisce quindi quale sia il rilievo della legge 243, cit., nel sistema di gestione dei conti pubblici.

Infine, in questa parte introduttiva, è opportuno fare alcune considerazioni sulla tecnica redazionale. In questo caso il legislatore, abbandonando l'impostazione utilizzata nella formulazione della Carta costituzionale, non ha fatto ricorso a espressioni polisemiche ma ha utilizzato un linguaggio altamente tecnico richiamando in continuazione definizioni e concetti propri della scienza contabile. Inoltre, la massima coerenza tra ordinamento interno e sovranazionale viene garantita attraverso una serie di rinvii mobili a quest'ultimo, in modo che un'eventuale novella del diritto eurounitario produca un adeguamento automatico dell'ordinamento interno⁵⁰².

4. La definizione della regola dell'equilibrio di bilancio e il rinvio all'ordinamento comunitario.

Superando la vaghezza della Carta Costituzionale, la legge 243, cit., attraverso il combinato disposto di numerose disposizioni chiarisce che «l'equilibrio del bilancio dello Stato corrisponde a un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare coerente [...]»⁵⁰³ con «il conseguimento dell'obiettivo a medio termine [...]»⁵⁰⁴, ossia con «il valore del saldo strutturale⁵⁰⁵ individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea»⁵⁰⁶, ovvero con «[...] il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo» nelle ipotesi in cui si verifichino eventi eccezionali o scostamenti dall'obiettivo programmatico⁵⁰⁷.

⁵⁰¹ Spetterà quindi *in primis* al Presidente della Repubblica verificare il rapporto di coerenza tra legge di bilancio e parametro costituzionale e poi, in seconda battuta, alla Corte Costituzionale.

⁵⁰² T. F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, cit., p. 59.

⁵⁰³ Art. 14, comma 1, l. n. 243 del 2012.

⁵⁰⁴ Art. 3, comma 3, l. n. 243 del 2012.

⁵⁰⁵ Per saldo strutturale, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. f, l. n. 243 del 2012, deve intendersi «il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure *una tantum* e temporanee e, comunque, definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea».

⁵⁰⁶ Art. 2, comma 1, lett. e, l. n. 243 del 2012.

⁵⁰⁷ Art. 3, comma 3, l. n. 243 del 2012.

Volendo ridurre ai minimi termini quanto appena riportato si potrebbe affermare che, in buona sostanza, il concetto di equilibrio coincide con un parametro numerico (MTO) la cui individuazione avviene sulla base del diritto unionale.

Ebbene alla luce di quanto illustrato è opportuno chiedersi (nuovamente) se la finanza pubblica italiana sia assoggettata a un rigido precetto che comprime la potestà decisionale dei *policy maker* ovvero a una “regola morbida” che, in sostanziale continuità con il passato, consente l’attuazione di politiche fiscali espansive (e quindi di tipo keynesiano). Per quanto la risposta alla domanda non sia univoca, è opportuno segnalare già in premessa che, salvo qualche isolata eccezione, la dottrina maggioritaria propende per il primo corno dell’alternativa.

Un primo e fondamentale elemento di duttilità nel dettato normativo della legge 243, cit., viene ravvisato nel riferimento, coerentemente con quanto statuito dall’art. 81 Cost.⁵⁰⁸, al saldo strutturale: in questo modo infatti, è stato autorevolmente sostenuto, l’individuazione della grandezza non avverrà sulla base di un mero calcolo aritmetico delle entrate e delle uscite, ma sulla base di una più complessa operazione che attribuirà il dovuto rilievo ai fattori di tipo congiunturale⁵⁰⁹. Sul punto si rendono comunque necessarie alcune precisazioni.

La volontà di valutare gli obiettivi contabili facendo riferimento al saldo strutturale, anziché a quello nominale, matura nel contesto comunitario quando, a seguito dell’entrata in vigore del Patto di stabilità e crescita, si diffonde la consapevolezza che gli effetti del ciclo economico, così come le misure *una tantum* e temporanee, incidono sulla *performance* di bilancio⁵¹⁰. Per tale motivo il Comitato di Politica Economica (CPE), nel 2001, investe un apposito gruppo di lavoro

⁵⁰⁸ È già stato evidenziato nelle pagine precedenti (vedi *supra* § 2.1) che secondo la ricostruzione interpretativa maggiormente diffusa, l’art. 81 Cost., facendo riferimento al ciclo economico, darebbe vita a un modello sensibile non solo alle esigenze di carattere strutturale, ma anche a quelle di tipo congiunturale.

⁵⁰⁹ M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., p. 21. L’autore, comunque, sostiene che nel caso in cui le definizioni assunte in sede eurounitaria dovessero essere eccessivamente rigide lo Stato potrebbe attivare il rimedio dei controlimiti.

⁵¹⁰ Sul punto si veda A. BOITANI, L. LANDI, *Regole europee: la lunga strada per uscire dalla stupidità*, in *lavoce.info*, 27/06/2014, *web*.

(l'*Output Gap Working Group*, OGWG) del compito di individuare una metodologia in grado di rilevare la sensibilità dei conti pubblici ai fattori congiunturali per consentire la predisposizione di regole che non abbiano effetti pro-ciclici⁵¹¹. Secondo l'impostazione elaborata, e attualmente utilizzata, la componente ciclica (c.d. *output gap*) viene isolata sottraendo al PIL effettivo il PIL potenziale: se il risultato di tale calcolo è negativo significa che vi è «capacità di produzione inutilizzata nell'economia», ragion per cui, essendo il *deficit* fiscale corretto per il ciclo economico più basso di quello osservato, è opportuno rallentare l'aggiustamento fiscale per evitare di «aggravare [...] una situazione di domanda aggregata già debole di per sé»⁵¹². Tuttavia questo modello, che pure sembra orientare il governo dei conti pubblici verso una maggiore ragionevolezza, produce effetti quasi paradossali. Secondo la letteratura economica, infatti, la modalità di calcolo del prodotto potenziale utilizzata in sede eurounitaria, basata sulla funzione di produzione⁵¹³ e ampiamente criticata per i suoi limiti⁵¹⁴, sottostimando il

⁵¹¹ P. BIRASCHI, L. GIAMBONI, F. GIAMMUSSO, *Il saldo di bilancio strutturale secondo la metodologia dell'Unione europea*, in *Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dipartimento del Tesoro. Note tematiche*, 6/2009, p. 3.

⁵¹² Così C. COTTARELLI, *Il metodo conta: crescita potenziale e regole fiscali*, in *lavoce.info*, 3/3/2015, *web*.

⁵¹³ Questa metodologia è stata adottata dal Consiglio ECOFIN nel luglio 2002. Essa considera il PIL potenziale come «funzione dei fattori di produzione: il capitale, il lavoro e la loro produttività totale. Più precisamente l'*output* potenziale è dato dal livello della produzione che, senza generare tensioni inflazionistiche, si ottiene quando il tasso di utilizzazione del capitale è considerato a livelli "normali", il fattore lavoro impiegato è coerente con il tasso naturale di disoccupazione e la produttività totale dei fattori si attesta al livello di lungo periodo», così P. BIRASCHI, L. GIAMBONI, F. GIAMMUSSO, *ult. op. cit.*, p. 6. In dottrina è stato evidenziato che il ricorso a concetti come quello del "tasso naturale di disoccupazione", elaborato dalla scuola di Chicago, denoti l'adesione del modello eurounitario a un preciso orientamento economico, O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, cit., p. 410. L'autore evidenzia che ciò porta al paradossale risultato per cui «le politiche di stimolo in funzione anticiclica, cioè le politiche keynesiane, sarebbero consentite solo a condizione di essere rispettose dei parametri numerici stabiliti in base a un apparato categoriale messo a punto dalla scienza economica anti-keynesiana!», così ID., *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'unione monetaria e principi costituzionali supremi*, cit., p. 2.

⁵¹⁴ Un'analisi delle criticità delle modalità di calcolo del prodotto potenziale esulerebbe dall'oggetto di questo studio. Vale comunque la pena ricordare che i principali limiti rilevati dalla letteratura economica riguardano: le «assunzioni circa il funzionamento del mercato del lavoro, sui rendimenti di scala e sul progresso tecnico che possono rivelarsi inadeguate se applicate in maniera omogenea a tutti i paesi» (P. BIRASCHI, L. GIAMBONI, F. GIAMMUSSO, *ult. op. cit.*, p. 13); i limiti del metodo

prodotto italiano «produce un *output gap* [...] troppo contenuto, che a sua volta implica disavanzi strutturali troppo elevati, richiedendo così un aggiustamento di bilancio eccessivo»⁵¹⁵. Sembrerebbe, insomma, che il sistema elaborato per evitare norme fiscali eccessivamente rigorose comporti, quasi per eterogenesi dei fini, l'adozione «di politiche economiche troppo restrittive e pro-cicliche»⁵¹⁶. *Rebus sic stantibus* non sembra azzardato affermare che le differenze che derivano dal riferimento al saldo strutturale anziché a quello nominale non siano così rilevanti⁵¹⁷. I margini di elasticità in definitiva sembrano essere solo virtuali. Ma vi è di più. Di recente è stata infatti messa in luce la fallacia dell'equazione, ripetuta in quasi tutti gli studi sul tema, tra riferimento al saldo strutturale e flessibilità⁵¹⁸. A questo riguardato è stato evidenziato che tra le *Balanced Budget Rules*, ossia regole di pareggio di bilancio⁵¹⁹, possano essere annoverate anche quelle che impongono un

statistico utilizzato (A. BOITANI, L. LANDI, *ult. op. cit., web*). Inoltre, in via più generale, è stato autorevolmente sostenuto che «il potenziale è una variabile non osservabile, di difficile quantificazione e che presenta elevati margini di incertezza», così C. COTTARELLI, F. GIAMMUSSO, C. PORELLO, *Politica di bilancio ostaggio della stima del Pil potenziale*, in *lavoce.info*, 4/11/2014, *web*. Da ultimo uno studio dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio ha constatato l'inesistenza di un modello di calcolo dell'*output gap* ontologicamente più affidabile degli altri e che, inoltre, dall'utilizzo di un sistema anziché un altro muta sensibilmente il valore della grandezza che misura gli effetti del ciclo economico. Per tale ragione è stato sostenuto che un organismo di *policy* debba far dipendere le prescrizioni di politica economica da una pluralità di stime, C. FRALE, S. DE NARDIS, *Quando il gap si fa incerto: stime alternative del potenziale e dell'output gap nell'economia italiana*, UPB nota n. 2/luglio 2017, p. 19.

⁵¹⁵ *Ibidem.* Contra K. MC MORROW, W. ROEGER, *Per l'Italia non è solo un problema di metodo*, in *lavoce.info*, 7/11/2014, *web*. Gli autori, difendendo la metodologia di calcolo del PIL potenziale utilizzata dall'Unione europea, sostengono che il dato ottenuto con la funzione di produzione, che descrive uno scenario negativo, sia coerente con l'andamento dell'economia italiana «cresciuta solo della metà rispetto alla media dei paesi dell'area euro nei dieci anni precedenti alla crisi».

⁵¹⁶ C. COTTARELLI, F. GIAMMUSSO, C. PORELLO, *ult. op. cit., web*. In senso adesivo A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri e l'illusione della fortezza ammodernata*, in *Rivista AIC*, 3/2016, p. 5.

⁵¹⁷ Di recente cinque ministri dell'economia dell'eurozona hanno avanzato alla Commissione la richiesta di rivedere le metodologie di calcolo dell'*output gap*, sul punto si veda A. GUAZZAROTTI, *Quel che gli eurocrati non dicono. E se i conti della Commissione fossero (ideologicamente) sbagliati?*, in *lacostituzione.info*, 6/5/2017.

⁵¹⁸ Il riferimento è allo studio di O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, cit., p. 397 ss.

⁵¹⁹ Per una puntuale classificazione delle *Balance Budget Rules* (BBR) si rinvia a M. MARÈ, M. SARCINELLI, *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo?*, in *Atti seminario "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, cit., p. 9 ss.; A. SCHAECHTER, T. KINDA, N. BUDINA, A. WEBER, *Fiscal Rules in Response to the*

vincolo al bilancio strutturale/congiunturale: infatti, stimato l'effetto del ciclo (l'*output gap*), «il saldo netto che ne risulta è pur sempre una grandezza numerica fissa, *all or nothing fashion* (di fronte al quale l'alternativa è quindi quella, anelastica, tra “prendere o lasciare”)»⁵²⁰.

Per poter dare una risposta al quesito prima posto è inoltre doveroso riflettere sul concetto di obiettivo a medio termine (MTO), è in esso infatti, come visto, che si risolve l'equilibrio di bilancio. A tale proposito, in modo particolare, ci si deve chiedere come venga quantificato questo valore e, soprattutto, se la sua determinazione sia libera o contenuta entro certi limiti.

La scelta di vincolare la finanza pubblica a questo parametro, anziché a quello prescritto dalla prima formulazione del Patto di Stabilità e crescita⁵²¹, è stata assunta (a seguito del Consiglio europeo di Bruxelles) per cercare di garantire la sostenibilità dei conti pubblici e, al contempo, adeguati spazi agli organi statali per la realizzazione delle politiche fiscali. Per tale ragione è stato deciso, inoltre, che l'MTO fosse differenziato per ogni singolo paese, cosicché nella sua definizione potessero assumere un adeguato rilievo le peculiarità dello scenario economico locale⁵²².

L'esatta misura di questa grandezza deve essere indicata, ogni tre anni, all'interno della prima sezione del Documento di economia e finanza (Programma di stabilità), ossia in un atto⁵²³ redatto dal Governo e poi sottoposto all'approvazione del Parlamento, sembrerebbe quindi possibile poter inferire, e

Crisis – Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset, in *IFM Working Paper*, WP/12/187, p. 8.

⁵²⁰ O. CHESSA, *ult. op. cit.*, p. 400.

⁵²¹ Vedi *supra* § 1.2., Cap. II.

⁵²² Tale impostazione dovrebbe garantire una maggior elasticità del sistema, come sottolineato da G. RIVISECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 3/2016, p. 17. Nelle conclusioni del Consiglio europeo del 22 e 23 marzo 2005 si legge che la volontà di differenziare l'obiettivo a medio termine per ogni singolo paese è finalizzata a «tener conto delle diversità nelle posizioni e degli sviluppi sul piano economico e di bilancio, nonché del rischio finanziario con riferimento alla sostenibilità delle finanze pubbliche, anche a fronte di possibili evoluzioni demografiche», *Consiglio europeo di Bruxelles, 22 – 23 marzo 2005, conclusioni delle presidenza* (§2.1.)

⁵²³ Vedi *supra* § 7.2.;

formalmente così è, che la fissazione del più rilevante limite del bilancio statale avvenga nell'ambito del circuito politico nazionale. Tuttavia questa considerazione muta laddove si consideri che il Programma di stabilità, in ossequio a quanto previsto dal Semestre europeo, deve essere sottoposto alla Commissione e al Consiglio che, valutatane l'adeguatezza, possono chiedere (o meglio imporre⁵²⁴) la sua revisione. In ragione di ciò appare condivisibile l'affermazione di chi ritiene che «il momento di equilibrio è sostanzialmente co-determinato»⁵²⁵.

Vi è poi un altro aspetto che merita di essere messo in luce: il valore dell'obiettivo a medio termine deve essere stabilito all'interno di una forbice indicata dal diritto unionale e pattizio⁵²⁶ e non può, in ogni caso, essere inferiore rispetto all'MTO "minimo" che viene periodicamente (ogni tre anni) fissato dalla Commissione sulla base di una complessa formula⁵²⁷.

⁵²⁴ G. BOGGERO, *Il governo per confronto: l'Italia nel primo "semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche"*, in *amminisitazioneincammino.it*, 2012, p. 7 – 8.

⁵²⁵ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 124. Sul punto si veda anche A. BRANCASI, (voce) *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir.*, Annali VII, Milano, 2014, p. 180. Come osservato nel 2010 da Tommaso Padoa Schioppa «il sovrano europeo è entrato nei confini dello stato nazionale e con esso governerà» (*Corriere della Sera*, 15/2/2010), l'affermazione è riportata da G. ARCONZO, *Le scelte di finanza pubblica durante la crisi: la prima applicazione del ciclo di programmazione economica alla luce dell'introduzione del Semestre europeo*, in *Rivista AIC*, 1/2012, p. 1. Il concetto di equilibrio elaborato in Italia prima della riforma invece, come già visto (vedi *supra* § 5, Cap. I), presuppone che siano gli organi dello Stato, autonomamente, a individuare il "punto di equilibrio". Il concetto di equilibrio finanziario elaborato dalla scienza giuspubblicistica italiana, in opposizione a quello di pareggio, presuppone che sia l'organo politico a «stabilire il livello di equilibrio», come rilevato da D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti*, cit., p. 3.

⁵²⁶ L'art. 2, comma 1, lett. e, l.n. 243 del 2012 afferma, infatti, che l'obiettivo a medio termine deve essere «individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea». Il regolamento 1466 del 1997 (come modificato dal reg. 1175 del 2011) all'art. 2 *bis* afferma che «per gli Stati membri partecipanti e per quelli che fanno parte dell'ERM2 gli obiettivi di bilancio a medio termine specifici per paese sono indicati in un intervallo compreso tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum» (vedi *supra* § 5.1.1., Cap. II); invece il TSCG dopo aver statuito che la posizione della pubblica amministrazione, di una parte contraente, deve essere in pareggio o in avanzo, precisa che tale regola «si considera rispettata se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo a 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» (art. 3), vedi *supra* § 7.2., Cap. II.

⁵²⁷ L'MTO viene definito dal diritto eurounitario come il valore più elevato tra: i) MTOMB ossia il "minimum benchmark" (il valore soglia del saldo netto strutturale che consente di rispettare la soglia

Nel caso in cui i conti pubblici nazionali non consentano l'immediato raggiungimento dell'obiettivo, invece, è previsto l'avvio di un «percorso di avvicinamento»⁵²⁸ che ne assicuri il conseguimento attraverso un sensibile miglioramento annuo del saldo di bilancio⁵²⁹, costringendo, in questo modo, l'assunzione di misure con effetti pro-ciclici anche in caso di congiunture economiche sfavorevoli⁵³⁰.

Quanto riportato sino a questo momento fornisce alcuni spunti per cercare di dare una soluzione all'interrogativo posto qualche riga sopra.

Ciò che emerge è, in primo luogo, che la finanza pubblica statale è oramai assoggettata a un rigido vincolo di carattere numerico, alla cui individuazione gli organi di indirizzo nazionali possono solo concorrere, non andando oltre, comunque, i ristretti limiti definiti dalle regole dell'ordinamento sovranazionale. Delle due potestà essenziali legate alla decisione di bilancio, la definizione dei saldi

del 3 per cento in caso di condizioni cicliche normali); ii) MTOEuro che riguarda l'obbligo per gli Stati membri di avere un indebitamento strutturale a – 1 per cento del PIL; MTOILD che fa riferimento alle passività pubbliche e si ottiene attraverso la somma di tre differenti addendi. Per una spiegazione approfondita delle modalità di calcolo dell'obiettivo a medio termine si veda A. BOITANI, L. LANDI, *Il labirinto delle regole europee: l'Obiettivo di medio termine*, in *lavoce.info*, 4/7/2014, *web*; M. DEgni, P. DE IOANNA, *Il vincolo stupido*, Roma, 2015, *ebook*; P. DE IOANNA, L. LANDI, *Politica, tecnica e democrazia: un rapporto cruciale*, in *Econpubblica – Centre for Research on the Public Sector*, Short note n. 3, settembre 2012, p. 10 ss.

⁵²⁸In base a quanto stabilito dall'art. 3 TSCG «le parti contraenti assicurano la rapida convergenza verso il loro rispettivo obiettivo di medio termine». Sul punto si veda inoltre l'art. 5 del regolamento 1466 del 1997 (come modificato dal reg. 1175 del 2011). I progressi delle *performance* di bilancio verso il conseguimento dell'MTO devono essere «valutati globalmente», attraverso quindi un giudizio discrezionale di natura politica compiuto da Commissione e Consiglio (vedi *supra* § 7.2., Cap. II). Tale circostanza, ad ogni modo, non serve a confutare la tesi secondo la quale il nuovo *set* normativo comprimerebbe la possibilità dei *policy maker* nazionali di adottare liberamente l'indirizzo politico statale in materia finanziaria. È comunque opportuno ricordare che la Commissione europea con una comunicazione del 13 gennaio 2015, avente come tale rilievo solo sul piano interpretativo, ha affermato la necessità «tener conto in modo ottimale di tre dimensioni politiche specifiche, concernenti rispettivamente: i) gli investimenti, in particolare riguardo all'istituzione del nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici nel quadro del piano di investimenti per l'Europa; ii) le riforme strutturali e iii) la situazione congiunturale», /*COM/2015/012 final */ (punto 1).

⁵²⁹ Il percorso di avvicinamento all'obiettivo a medio termine si fonda su una regola di correzione strutturale di 0,5% annuo (superiore per i paesi più indebitati). È tuttavia previsto che si debba tener conto dell'andamento del ciclo economico.

⁵³⁰ Come sottolineato da A. BOITANI, L. LANDI, *ult. op. cit.*, *web*.

e l'allocazione delle risorse, lo Stato sembra conservare la piena disponibilità solo della seconda, dovendo invece, quantomeno, condividere la prima con le istituzioni dell'Unione. Inoltre l'elemento che, secondo l'orientamento più diffuso, avrebbe dovuto garantire l'elasticità del sistema, ossia il riferimento al saldo strutturale, si rivela inadeguato a tale scopo sia sul piano teorico, è stato evidenziato che le BBR possono riferirsi anche a questa grandezza, sia su quello pratico, le modalità di calcolo dell'*output gap*, infatti, fanno sì che il suo valore non differisca in maniera significativa dal saldo nominale.

L'unica via attraverso la quale poter rendere flessibile il sistema sembra essere, allora, quella delle deroghe⁵³¹: si tratta, comunque, di ipotesi eccezionali che, in quanto tali, esulano dalla logica di funzionamento "fisiologica" della gestione dei conti pubblici. Del resto i puntuali vincoli a cui è subordinata la possibilità di non rispettare la regola dell'equilibrio dimostrano quanto sia stretta da percorrere questa strada. Vale inoltre la pena ricordare che anche il più grande teorico della "rigidità contabile", ossia Buchanan, prevede nel suo modello delle deroghe al principio di pareggio⁵³².

A partire dal 2005 l'Italia ha come obiettivo il raggiungimento del pareggio (strutturale)⁵³³: per quanto il paese abbia goduto più volte di deroghe, puntualmente "contrattate" con Palazzo Berlaymont, è evidente che prima o poi il processo di convergenza dovrà accelerare ed è abbastanza intuitivo comprendere quale saranno, quando ciò avverrà, gli effetti sulla politica di bilancio statale⁵³⁴. Inoltre volendo

⁵³¹ In dottrina è stato affermato che è «sul piano delle deroghe possibili all'equilibrio di bilancio che le norme mantengono la loro duttilità originaria», così G. RIVOSACCHI, *ult. op. cit.*, p. 17.

⁵³² Vedi *supra* § 2, Cap. I.

⁵³³ La scelta è stata poi riconfermata, nel corso degli anni, nei documenti programmatici e il pareggio strutturale è ancora l'MTO dell'Italia (nel programma di stabilità 2017 il termine per il suo raggiungimento è fissato nel 2019).

⁵³⁴ Peraltro il momento del *redde rationem* sembra essere abbastanza vicino. Nel febbraio 2017 con una relazione adottata ai sensi dell'art. 126, par. 3, TFUE (*Relazione della Commissione*, Bruxelles 22/2/2017, COM(2017) 106 final) la Commissione ha giudicato inadeguati i risultati dell'Italia, imponendo, in questo modo, l'adozione di misure correttive. Conclusioni critiche con riferimento ai conti pubblici italiani vengono espresse anche nella raccomandazione adottata dal Consiglio sul programma di stabilità 2017 nell'ambito del Semestre europeo (*Raccomandazione del Consiglio*, Bruxelles 22/5/2017, COM(2017) 511 final). Nelle conclusioni di questo documento si legge che il

percorrere sino in fondo il “dedalo di rinvii” costruito dal legislatore, l’art. 81, primo comma, della Costituzione dovrebbe essere letto, in questo momento, come se fosse così scritto «lo Stato assicura il pareggio strutturale di bilancio»⁵³⁵. La direzione verso la quale è obbligatoriamente orientata la politica di bilancio italiana sembra quindi chiara⁵³⁶.

5. Il meccanismo correttivo automatico.

La regola che vincola il bilancio al conseguimento di un certo obiettivo può essere accompagnata da un’altra che, in ipotesi di scostamento, prescrive l’adozione dei rimedi necessari per la sua realizzazione, evitando in tal modo che l’eventuale allontanamento dei conti pubblici dal “sentiero tracciato” possa diventare eccessivamente rilevante e, quindi, irreversibile⁵³⁷.

perseguimento degli obiettivi del braccio preventivo «dovrà tradursi in un consistente sforzo di bilancio nel 2018» (p. 10).

⁵³⁵ Oppure, per essere più precisi, un adeguato percorso di avvicinamento verso il suo conseguimento. Una lettura di questo tipo è stata definita «priva di basi logiche e quindi giuridiche» da P. DE IOANNA, *Forma di governo e politica di controllo della finanza pubblica*, cit., p. 401 - 402. L’autore ritiene, infatti, che in futuro le regole europee potrebbero mutare imponendo un vincolo diverso rispetto alla regola dell’MTO, facendo così cambiare l’interpretazione della Carta Costituzionale, e che, ad ogni, modo l’attuale impostazione potrebbe essere superata «se, per ipotesi, la nuova cornice costituzionale italiana si applicasse comunque fuori di questi obblighi». Tali obiezioni però non sono persuasive. La disciplina vigente in questo momento è quella descritta dal diritto sovranazionale e pattizio, in che modo essa si evolverà non è dato sapere (e non è compito del giurista cercare di prevederlo), pertanto in sede ermeneutica non è possibile privilegiare il dato normativo “in potenza” (in questo caso nemmeno definibile *de iure condendo*) rispetto a quello effettivo (seguendo questa logica si dovrebbe arrivare a non formulare ipotesi interpretative ogni volta che si è presenza di un rinvio mobile). Inoltre non è chiaro in che modo si possa pensare di applicare le disposizioni in materia di bilancio prescindendo dall’ordinamento unionale senza invocare al contempo il ricorso ai “controlimiti” (quest’ultima possibilità è stata prospettata, ma al ricorrere di determinate condizioni, da O. CHESSA, *ult. op. cit.*, p. 418 ss.; M. LUCIANI, *ult. op. cit.*, p. 22).

⁵³⁶ È stato acutamente osservato che a seguito del rapporto della Commissione del febbraio 2017 (appena richiamato) l’Italia ha due alternative fare un «bagno di umiltà», adottando interventi drastici, oppure andare incontro alla «procedura per deficit eccessivo», F. DAVERI, *Come a Bruxelles vedono i conti dell’Italia: male*, in *lavoce.info*, 28/2/2017, *web*. Scrive l’autore che le regole fiscali possono essere «rispettate sfruttando temporaneamente i margini di flessibilità esistenti. Poi basta: viene il momento in cui l’algebra delle cose da fare alla politica. La strada seguita negli ultimi anni [...] non c’è più».

⁵³⁷ Prima dell’entrata in vigore del TSCG questi meccanismi erano, in realtà, poco diffusi. Tra i paesi che già da tempo hanno adottato strumenti di questo tipo si segnalano la Germania, la Svizzera, la

Per quanto riguarda l'Italia, come già accennato in precedenza, il TSCG ha previsto che «qualora si constatino deviazioni significative dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, è attivato automaticamente un meccanismo di correzione» che comporta l'obbligo, per la parte interessata, di assumere le misure necessarie a tal fine entro un tempo definito (art. 3, par. 1, lett. e, TSCG). L'attuazione di questo strumento viene quindi affidata agli Stati contraenti, i quali, però, devono provvedere in conformità alle indicazioni a tal fine fornite dalla Commissione⁵³⁸.

Con una comunicazione del giugno del 2012⁵³⁹ sono quindi state rese note le linee guida che i paesi firmatari del Trattato avrebbero dovuto seguire⁵⁴⁰. Il documento, per evitare la sostanziale elusione della disciplina internazionale, ha richiesto (principio 4) che la normativa nazionale regoli l'entità e il quadro temporale dell'intervento correttivo riducendo, in questo modo, il margine di discrezionalità nell'elaborazione della risposta alle deviazioni⁵⁴¹. Non solo. Nell'atto viene inoltre precisato che «il punto di riferimento per stabilire la correzione è l'aderenza all'obiettivo a medio termine»⁵⁴², intendendo con ciò che

Polonia e la Slovacchia. Quest'ultima, in particolare, ha adottato una disciplina molto rigida che impone per esempio, nel caso in cui il rapporto debito/PIL raggiunga il 57 per cento, un taglio automatico della spesa pubblica del 3 per cento per l'anno successivo. Sul punto si veda A. SCHAECHTER, T. KINDA, N. BUDINA, A. WEBER, *Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next – Generation” Rules. A New Datasets*, cit., p. 21 ss. Si ricordi che la necessità di prevedere un meccanismo di questo tipo viene teorizzata dagli economisti della *Public Choice*, vedi *supra* § 2, Cap. I.

⁵³⁸ Il TSCG (art. 3, par. 2) pone come limite di funzionamento al meccanismo di correzione il pieno rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali.

⁵³⁹ La comunicazione della Commissione è denominata *Principi comuni per i meccanismi di correzione di bilancio*, Bruxelles, 20/6/2012, COM (2012) 342 final.

⁵⁴⁰ Le indicazioni date dalla Commissione si limitano per lo più a ribadire quanto già evincibile dal testo del TSCG. Si afferma, ad esempio, che il meccanismo debba essere adottato per mezzo di disposizioni vincolanti e di natura permanente o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo di bilancio (principio 1), ovvero che la disciplina nazionale debba essere coerente con quella unionale.

⁵⁴¹ Si legge, inoltre, nel testo dell'atto che i margini di discrezionalità a disposizione degli organi nazionali, seppur ridotti, non devono essere annullati.

⁵⁴² COM (2012) 342 final, (punto 2).

in caso di scostamento, salvo eccezioni⁵⁴³, si dovrà comunque raggiungere il saldo di bilancio già prefisso e nel medesimo tempo (principio 4). Ne deriva (necessariamente) che in queste ipotesi la politica fiscale subirà un irrigidimento⁵⁴⁴.

In attuazione degli obblighi contratti in sede pattizia l'art. 8 della legge 243, cit., ha sancito che nel caso in cui si verifichi (*ex post*⁵⁴⁵) uno scostamento dall'obiettivo a medio termine, tale da essere considerato «significativo»⁵⁴⁶ in virtù dei criteri UE, e da ciò possa derivare un pregiudizio per i risultati previsti per quel periodo di programmazione, il Governo, oltre a doverne illustrare entità e cause, «indica contestualmente misure tali da assicurare» il conseguimento dell'obiettivo programmatico (almeno)⁵⁴⁷ entro l'esercizio successivo. Ciò significa che i conti pubblici statali si dovranno attestare sui valori (co)individuati in precedenza non oltre due anni. Inoltre sembrerebbe ragionevole ipotizzare che il meccanismo correttivo si attivi al solo prodursi delle condizioni, espresse in termini numerici, richiamate dalla disposizione. Ad argomentare diversamente, infatti, si dovrebbe sostenere che in capo all'Esecutivo gravi esclusivamente un dovere di tipo informativo⁵⁴⁸, vanificando così lo scopo per cui lo strumento è stato congegnato⁵⁴⁹.

La disciplina illustrata costituisce una importante garanzia per il raggiungimento di una *performance* di bilancio coerente con gli obiettivi di finanza pubblica. Essa tuttavia, occorre notare, costituisce un ennesimo limite

⁵⁴³ Le clausole di salvaguardia permettono una sospensione solo temporanea del meccanismo correttivo, inoltre le circostanze eccezionali devono essere definite in conformità alle disposizioni del Patto di stabilità e crescita (principio 6).

⁵⁴⁴ Sin dal principio del processo di correzione deve essere adottato un piano vincolante anche per gli esercizi successivi.

⁵⁴⁵ I dati che assumono rilievo ai fini dell'attivazione della procedura sono, infatti, quelli a consuntivo con riferimento al risultato dell'esercizio precedente ovvero, in termini cumulati, ai risultati dei due esercizi precedenti (art. 8, comma 1, legge n. 243 del 2012).

⁵⁴⁶ Art. 6, par. 3, lett. a, b, reg.1466 del 1997.

⁵⁴⁷ Ciò significa chiaramente che lo Stato potrà provvedere anche nell'esercizio in corso con una manovra correttiva.

⁵⁴⁸ Espresso dall'art 8, comma 1, della legge 243, cit., che appunto recita «il Governo [...] indica contestualmente misure [...]»

⁵⁴⁹ Tale impostazione, inoltre, trova conferma nella lettera inviata dalle autorità italiane alla Commissione il 1 settembre 2016, all'interno della quale viene ribadito, appunto, il carattere automatico del meccanismo. Sul punto si veda la Comunicazione della Commissione, *COM (2012) 342 final*, p. 4.

all'autonomia dei *policy maker* nazionali, i quali, come visto, al ricorrere di dati contabili contraddittori con l'MTO devono dare esecuzione a una decisione già definita nella tempistica e nell'esito. L'idea che si ha è che i meccanismi correttivi automatici impongano allo Stato un risultato ben definito senza il riconoscimento di adeguati margini di discrezionalità e deroga, costringendo, eventualmente, anche a ricorrere a soluzioni poco sostenibili. Verrebbe quasi da dire *fiat iustitia et pereat mundus*. Non solo. La previsione di un meccanismo automatico di correzione, affiancato a una *Budget Balance Rule* derogabile sono in via eccezionale, contribuisce a rafforzare l'idea che il legislatore del 2012, dando attuazione al paradigma eurounitario in materia di bilancio, abbia sostanzialmente aderito all'impostazione della *Public Choice* e della *Constitutional Political Economy*; alla luce di quanto illustrato sino a questo momento, infatti, è emerso che sia la disciplina unionale che quella statale contengono al loro interno gli elementi qualificanti del modello elaborato dagli economisti della Virginia. Ne deriva che il dettato costituzionale in materia di finanza pubblica perde il carattere di "neutralità" proprio della precedente formulazione e che attualmente la Carta aderisce all'orientamento economico delle scuole appena richiamate.

6. L'Ufficio parlamentare di bilancio.

La necessità, accentuata dalla crisi, di prevenire *policy failure*, ossia situazioni di debito crescente e politiche pro-cicliche, ha dato avvio⁵⁵⁰ a una riflessione sull'utilità che per il raggiungimento di questo fine possono avere i *fiscal council*: enti indipendenti⁵⁵¹, finanziati pubblicamente, operanti sotto l'autorità

⁵⁵⁰ Bisogna rilevare che il dibattito sul tema non è di certo una novità. Esso è già stato affrontato anche in Italia, seppur da una ristretta cerchia di esperti, durante gli anni 70', come ricordato da P. MAGARÒ, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, in A. Giovannelli (a cura di), *Aspetti della governance economica nell'UE e in alcuni stati dell'Unione*, Torino, 2014, p. 81; A. RAZZA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *riv. giur. Mezzogiorno*, 4/2013, p. 894.

⁵⁵¹ Un'analisi dei profili strutturali dei *fiscal council* esula dalle finalità di questa trattazione. Tuttavia è opportuno sottolineare che l'indipendenza di questi organismi è considerata come un prerequisito per il loro corretto funzionamento. Ciò spiega il particolare regime previsto in materia di dotazione finanziaria e di selezioni del personale.

regolamentare dell'esecutivo o del legislativo che forniscono supervisione e analisi e/o indirizzo non di parte in tema di politica e *performance* fiscale⁵⁵².

Il dibattito su questo tema si ispira a quello (più noto) sull'indipendenza delle banche centrali per quanto in questo ambito non venga prospettata la possibilità, neppure in linea teoria, di sottrarre agli organi di indirizzo statali la titolarità della politica fiscale. Si tratterebbe, infatti, di una conseguenza inaccettabile che spezzerebbe il rapporto rappresentativo espresso dalla celebre formula *no taxation without representation*⁵⁵³.

Lo scopo per cui vengono concepiti questi organismi quindi è di diminuire i *deficit bias*, aumentare la trasparenza dei processi decisionali, vigilare sulle regole in materia di finanza pubblica e limitare la discrezionalità dei *policy maker*⁵⁵⁴. Alla base dell'istituzione di queste figure vi è, insomma, l'idea che un controllo (*ex ante*)

⁵⁵² Questa è la definizione di *fiscal council* elaborata dall'OCSE. Si veda *OECD, Draft principles for independent fiscal institutions, 33rd OECD SENIOR BUDGET OFFICIALS MEETING, Reykjavik, Iceland, 7-8 June 2012, p. 2.*

⁵⁵³ L. GIANNITI, C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *riv. giur. Mezzogiorno*, 1-2/2013, p. 81; R. LOIERO, *La nuova governance europea di finanza pubblica e il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *federalismi.it*, 16/2013, p. 81; G. GUZZETTA, *Il circuito Parlamento – Governo – Corte dei Conti dopo la riforma dell'art. 81 Cost. e il ruolo del fiscal council*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, cit., p. 499. Quello del *fiscal council* è quindi un modello che va tenuto distinto da quello di *fiscal authority*. Quest'ultimo tipo di organismo infatti, sulla falsariga di quanto fanno le banche centrali, dovrebbe gestire la politica fiscale al posto degli organi rappresentativi, sul tema L. LANDI, *Fiscal Council: una comparazione internazionale e il caso italiano*, in *Atti del seminario La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e aperti e prospettive*, LUISS Guido Carli, 9 novembre 2012, p. 4.

⁵⁵⁴ Sulle finalità per cui vengono istituiti i *fiscal council* si vedano L. LANDI, *Failure is not a option: la costituzione dell'ufficio parlamentare di bilancio*, *Relazione al Convegno della Fondazione Bruno Visentini, L'Italia e la governance economica europea: vincoli, opportunità e proposte*, Orvieto, 4 aprile 2014, p. 4; D. CABRAS, *Un Fiscal Council per l'Italia*, in *Il Filangeri*, *Quaderno* 2011, p. 183; L. LANDI, *Fiscal Council: una comparazione internazionale e il caso italiano*, cit., p. 2; R. LOIERO, *ult. op. cit.*, p. 2.

sui conti pubblici⁵⁵⁵, seppur non accompagnato da alcuna potestà sanzionatoria⁵⁵⁶, ne favorisca la salute (o il risanamento) e rafforzi con gli *stakeholder*, cittadini e mercati *in primis*, la credibilità delle politiche di bilancio. Si capisce così perché i *fiscal council* vengano chiamati in gergo *watchdog*.

Si tratta di organismi di diritto pubblico *sui generis*⁵⁵⁷ privi di strumenti in grado di rendere vincolanti le proprie determinazioni che, per questo motivo, assolvono al proprio ruolo attraverso l'esercizio di un'attività di tipo informativo. Il condizionamento dei decisori è quindi possibile solo tramite *moral suasion*, ragion per cui si potrebbe dire che, in questo caso, l'autorevolezza dovrebbe compensare l'assenza di autorità⁵⁵⁸.

In Europa, oltre che per le ragioni già sopra illustrate, la volontà di istituire dei *fiscal council* in tutti gli Stati membri⁵⁵⁹ si è diffusa con il processo di riforma della *governance* economica al fine di assicurare l'osservanza delle regole di bilancio ed evitare che errori o omissioni⁵⁶⁰ (si pensi al caso ellenico) nelle stime fatte dagli Esecutivi possano pregiudicare il conseguimento degli obiettivi di

⁵⁵⁵ Il concetto di controllo, in questo caso, non deve essere inteso in senso tecnico – giuridico ossia come controllo di legittimità, di merito o tecnico, bensì come attività «di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica nonché di valutazione circa l'osservanza delle regole di bilancio da parte del Parlamento e del Governo», così G. LO CONTE, *L'organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, in *Giornale dir. amm.*, 10/2012, p. 940. Si tratta, quindi, di una forma di controllo differente da quella esercitata dalla Corte dei conti. Per un approfondimento sul rapporto tra l'attività del giudice contabile e quella dei *fiscal council*, con particolare riferimento al caso italiano, si veda D. CABRAS, *ult. op. cit.*, p. 194; G. GUZZETTA, *ult. op. cit.*, p. 510; L. LANDI, *Failure is not a option: la costituzione dell'ufficio parlamentare di bilancio*, cit., p. 17.

⁵⁵⁶ I *fiscal council* non possono disporre alcuna sanzione, ma possono incidere sulla reputazione delle autorità di bilancio, come osservato da Y. GUERRA, *Alcuni spunti di riflessione sull'ufficio parlamentare di bilancio*, in *Forum Quad. cost.*, 3 maggio 2016, p. 2.

⁵⁵⁷ La dottrina è monolitica nel sostenere che a questi organismi non possa essere riconosciuta la natura giuridica di *authority*, agenzia oppure organo giudiziario, M. P. CHITI, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5-6/2013, web; G. LO CONTE, *ult. op. cit.*, p. 539.

⁵⁵⁸ Trovano in questo modo spiegazione sia i requisiti particolarmente selettivi per poter avanzare la propria candidatura a far parte dell'organismo, sia le garanzie di indipendenza richieste per i suoi membri.

⁵⁵⁹ Come visto, a breve un *fiscal council* dovrebbe affiancare nell'esercizio delle sue funzioni anche la Commissione europea, vedi *supra* § 13, Cap. II.

⁵⁶⁰ In dottrina è stato detto che dietro queste prescrizioni, infatti, si nasconde la sfiducia dell'Unione nei confronti dei paesi membri nell'elaborazione di stime veritiere, così A. SIKERA, V. MANZETTI, *Gli Organismi indipendenti di bilancio*, in *federalismi.it*, 26/2016, p. 9.

finanza pubblica. In un breve arco di tempo sono quindi diventate numerose le disposizioni del diritto unionale e internazionale che, con formulazione molto simile, hanno prescritto l'istituzione a livello nazionale di «organismi indipendenti» che verifichino il rispetto della disciplina fiscale prescritta in sede eurounitaria⁵⁶¹.

L'Italia ha provveduto a istituire il proprio *fiscal council* con l'art. 16 della legge 243⁵⁶², cit., che, in ossequio alle fonti sovranazionali, ha previsto la creazione di «un organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio» denominato Ufficio parlamentare di bilancio (UPB).

Il *fiscal council* italiano quindi, in controtendenza con la maggior parte delle esperienze dei paesi OCSE, è stato istituito presso le Camere⁵⁶³. Questa soluzione, a prescindere dalle ragioni che l'hanno ispirata⁵⁶⁴, ha un notevole merito. Essa infatti, spezzando il monopolio informativo del Governo in materia di finanza pubblica, consente al Parlamento di poter disporre di dati completi e ulteriori rispetto a quelli elaborati dalla Ragioneria generale dello Stato e quindi di potersi «confrontare» in una posizione paritaria con l'Esecutivo nel processo di bilancio⁵⁶⁵. Non a caso infatti la legge 243, cit., adottando la formula del *comply or explain*⁵⁶⁶,

⁵⁶¹ L'istituzione di questi organismi è prescritta da: art. 6, lett. b, Direttiva 2011\85\UE; art. 3, par. 2, TSCG; art. 5 regolamento UE 473 del 2013. La creazione del *fiscal council* costituisce quindi l'adempimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento eurounitario e internazionale, E. GRIGLIO, *Il protocollo sull'Ufficio parlamentare di bilancio: una «fuga» dai regolamenti parlamentari*, in *Quad. cost.*, 1/2014, p. 116. Per un commento delle disposizioni citate si veda R. LOIERO, *ult. /op. cit.*, p. 9 ss.; L. LANDI, *ult. op. cit.*, p. 5 ss.; G. GUZZETTA, *ult. op. cit.*, p. 501.

⁵⁶² E prima ancora con l'art. 5, lett. f, della legge Cost. 1 del 2012.

⁵⁶³ L'UPB è stato quindi qualificato come un organismo (quindi non un organo) «di suo genere» che opera presso le Camere, M. P. CHITI, *ult. op. cit.*, *web*.

⁵⁶⁴ Tale scelta, secondo la dottrina, è dipesa dalla volontà di non accostare il nuovo organismo al Governo (in quel momento «tecnico»). Ciò, infatti, avrebbe rafforzato la diffusa idea secondo la quale la politica avrebbe rinunciato a elaborare risposte alla crisi, P. MAGARÒ, *ult. op. cit.*, p. 79.

⁵⁶⁵ L. GIANNITI, *Prime note sulla costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, 6/2013, p. 1; A. RAZZA, *ult. op. cit.*, p. 897. Quest'ultimo autore sostiene che il superamento dell'asimmetria informativa tra Governo e Parlamento sia la vera *mission* dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

⁵⁶⁶ L'istituzione di un principio «rispetto o spiegazione» con riferimento all'operato dei *fiscal council* viene indicato nella comunicazione della Commissione riguardante i principi comuni per i meccanismi nazionali di correzione di bilancio (*COM (2012)342 final*). In virtù di essa gli Stati membri saranno tenuti a conformarsi alle indicazioni date dagli organismi indipendenti o a spiegare

ha previsto che nel caso in cui vi siano significative divergenze tra le stime del Gabinetto e quelle del *fiscal council*, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica⁵⁶⁷, il primo è tenuto a illustrare «i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformare le proprie a quelle dell'Ufficio»⁵⁶⁸ (art. 18, comma 2).

Per quanto riguarda, invece, le funzioni assegnate al nuovo organismo si deve rilevare che esse ricalcano, in buona sostanza, quelle del modello generale appena richiamato. La sua attività consiste, infatti, nello svolgimento di verifiche e analisi sulle previsioni macroeconomiche, sull'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi, sul rispetto delle regole di bilancio e sull'attivazione del meccanismo correttivo.

Quale possa essere la concreta rilevanza che il “*watchdog*” acquisterà nell'ordinamento italiano è ancora troppo presto per dirlo. Deve comunque essere rilevato che le potenzialità dell'organismo sono notevoli e il suo ruolo mutevole a seconda del punto di osservazione che si assume. Così se si guarda dalla prospettiva sovranazionale, tenendo in considerazione la *ratio* ispiratrice della disciplina eurounitaria in materia, l'Ufficio, pur non essendo «il braccio armato» della Commissione⁵⁶⁹, apparirà come un importante strumento per il monitoraggio dell'osservanza delle regole fiscali. Se invece si privilegia un punto di vista “interno” all'architettura istituzionale italiana emerge l'esistenza di un legame genetico tra le attribuzioni del *fiscal council* e l'esercizio della funzione di controllo che la legge cost. 1 del 2012 assegna alle Camere in materia finanziaria (art. 5, comma 4). Non solo. Le informazioni elaborate dall'UPB potrebbero essere altresì utilizzate dalle Assemblee legislative per formare un proprio orientamento da far valere negli spazi, seppur molto angusti, di partecipazione che ad essere vengono

perché non lo fanno, in questo modo le indicazioni date non potranno essere ignorate, ma al contempo non ci saranno ingerenze nella sfera decisionale riservata alla politica (principio 7).

⁵⁶⁷ Si tratta quindi di un potere attribuito alle minoranze parlamentari.

⁵⁶⁸ Dal tenore letterale della disposizione sembrerebbe che l'obbligo del Governo di giustificare la propria scelta sussista anche nel caso in cui faccia proprie le valutazioni dell'UPB.

⁵⁶⁹ L. GIANNITI, C. GORETTI, *ult. op. cit.*, p. 84; LANDI, *ult. op. cit.*, p. 15.

riconosciuti in ambito unionale. Ciò che emerge dalla lettura delle fonti⁵⁷⁰, tuttavia, è che le attività svolte dall'organismo, per quanto libere nelle forme, son finalizzate in via principale a verificare l'osservanza delle regole di bilancio e quindi a garantire la sostenibilità dei conti pubblici, esso pertanto pare possa essere considerato come un ulteriore guardiano posto a presidio della stabilità finanziaria dello Stato. Ma vi è di più. Non è infatti trascurabile il fatto che l'elaborazione teorica sui quali si fonda l'istituzione dei *fiscal council* concepisce questi organismi, tra l'altro, per diminuire (seppur non per sottrarre) la discrezionalità dei *policy maker* nella definizione delle politiche fiscali. Ne deriva che l'UPB, in conformità con l'indirizzo del diritto eurounitario, possa costituire nel futuro un ulteriore mezzo per comprimere gli spazi della politica in nome del primato dell'efficientismo finanziario. Si tratta ovviamente, almeno per il momento, di un'ipotesi di incerta realizzazione, ma che non può essere esclusa a priori; molto dipenderà ovviamente dagli equilibri (regolamentari e di prassi) che si verranno a determinare tra Ufficio e Parlamento⁵⁷¹.

⁵⁷⁰ Si vedano in particolare: art. 3, par. 2, TSCG; art. 5 reg. UE 473 del 2013; art. 5, lett. f, legge cost. 1 del 2012; art. 18, comma 1, lett. d, legge n. 243 del 2013. Quando appena affermato appare ancora più chiaro laddove si tengano presenti le *ratio* ispiratrici degli interventi normativi.

⁵⁷¹ A tal proposito bisogna evidenziare che il principio per cui l'attività dei *fiscal council* deve essere non – partisan (e non bipartisan) contribuisce a rafforzare l'idea di un organismo che svolge la propria attività di ausilio al Parlamento (organo politico per eccellenza) prescindendo dall'indirizzo della maggioranza in materia di bilancio in nome del perseguimento di un interesse superiore (la stabilità finanziaria).

SEZIONE III

LA DISCIPLINA DELLE FONTI SUB - COSTITUZIONALI

Nelle pagine precedenti è già stata provata l'impossibilità di svolgere una riflessione sulla decisione di bilancio facendo riferimento esclusivamente al testo costituzionale. Se è vero infatti, in via generale, che tra Costituzione e disposizioni di rango inferiore si realizza una costante «saldatura» in virtù della quale, con un processo osmotico, anche le seconde contribuiscono a definire il significato delle prime⁵⁷², ciò diventa ancora più evidente con riferimento alla materia contabile: il legislatore del 2012, come quello del '48, ha infatti optato per una formulazione “di principio” che necessita di essere ulteriormente definita⁵⁷³. Nelle prossime pagine l'attenzione sarà quindi dedicata, in prima battuta, alla legge di contabilità, ossia alla fonte che regola la modalità di formazione e gestione del bilancio, nonché gli aspetti relativi agli oneri recati alla legislazione di spesa o di minore entrata», per poi rivolgersi alla disamina dei regolamenti parlamentari, i quali, invece, rappresentano «lo strumento per tradurre la volontà politica [...] in norme giuridiche»⁵⁷⁴.

7. La legge di contabilità (l.n. 196 del 2009).

7.1. I profili generali.

⁵⁷² Così O. CHESSA, *Drittwirkung e interpretazione costituzionale: brevi osservazioni su un caso emblematico*, in E. Malfatti, R. Romboli, E. Rossi (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua "diffusione". Verso un controllo di costituzionalità di tipo diffuso? Atti del seminario di Pisa svoltosi il 25-26 maggio 2001 in ricordo di Giustino D'Orazio*, Torino, 2002, p. 425; la tesi è stata poi ripresa da R. BIN, *L'applicazione diretta della Costituzione, le sentenze interpretative, l'interpretazione conforme a Costituzione della legge*, relazione al Convegno *La circolazione dei modelli e delle tecniche di giudizio di costituzionalità in Europa*, organizzato dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Roma 27 e 28 ottobre 2006, in *associazioneideicostituzionalisti.it, web*.

⁵⁷³ Come è già stato detto al § 1.2. di questo capitolo.

⁵⁷⁴ G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, cit., p. 60. In dottrina è stato affermato che con riferimento alle procedure finanziarie in parlamento si è verificato un continuo «intarsio» tra norme di legge ordinaria e regolamenti parlamentari, così N. LUPO, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, cit., p. 541.

Come si è avuto modo di osservare nelle pagine precedenti, alla fine degli anni “duemila” il processo di integrazione europea ha fatto perdere allo Stato l'esclusivo controllo delle determinazioni in materia di finanza pubblica. Non può inoltre essere trascurato che la capacità dei *policy maker* statali di determinare autonomamente il proprio indirizzo in ambito fiscale è stato indebolito, dapprima, con la Riforma del Titolo V che ha riconosciuto un ruolo, in questa materia, anche alle autonomie territoriali⁵⁷⁵. La decisione di bilancio viene così a configurarsi come un processo corale nel quale intervengono una pluralità di attori. Viene così segnalata da più parti la necessità di intervenire sulla legislazione contabile per adattarla al nuovo assetto istituzionale. Non solo. A seguito della crisi finanziaria del 2008 infatti, nel convincimento che solo una razionalizzazione della disciplina che regola le procedure contabili possa evitare conseguenze nefaste per l'economia nazionale, le istanze riformatrici sono notevolmente aumentate.

È per cercare di dare una risposta a questi problemi che, su iniziativa del Parlamento⁵⁷⁶, con la legge n. 169 del 31 dicembre 2009 la disciplina contabile italiana viene interamente riformata. Il provvedimento, attraverso un considerevole rafforzamento degli strumenti di governo unitario della finanza pubblica⁵⁷⁷, si pone come principale scopo: il contenimento della spesa pubblica, la razionalizzazione

⁵⁷⁵ Per una trattazione approfondita sul punto si rinvia a L. FIORENTINO, *Il lento coordinamento della finanza pubblica*, in *Giornale dir. amm.*, 7/2010, p. 669; F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, *Prime osservazioni sul disegno di legge A.C. 2555 di riforma della contabilità dello Stato*, in *Astrid Rassegna*, 8 luglio 2009, p. 1 ss.; R. PEREZ, *L'accentramento della decisione finanziaria*, in *Giornale dir. amm.*, 7/2010, p. 679 ss.

⁵⁷⁶ Il provvedimento è stato approvato in prima lettura dalla Camera con voto quasi unanime. Per quanto tale maggioranza si restringa notevolmente durante l'*iter*, questo dato dimostra che tutte le forze politiche ritenessero prioritario un intervento sulla legislazione contabile. Per una ricostruzione più approfondita si veda C. BERGONZINI, *Teoria e praxis delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quad. cost.*, 1/2011, p. 47.

⁵⁷⁷ La legge n. 196 del 2009 si svolge essenzialmente lungo quattro linee direttrici: «coordinamento della finanza pubblica; armonizzazione dei sistemi contabili, riforma degli strumenti di governo dei conti pubblici; ridefinizione del sistema dei controlli», così G. RIVISECCHI, *Una riforma “federale” (ma statocentrica) della legge di contabilità*, in *nelmerito.com*, 12 giugno 2009. Per un commento generale al provvedimento normativo si rinvia a R. DICKMANN, *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema del bilancio dello Stato e degli enti pubblici*, in *federalismi.it*, 1/2010.

dei rapporti tra Esecutivo e Parlamento e il riconoscimento del ruolo delle istituzioni europee⁵⁷⁸.

Lo strumento principale attraverso il quale il legislatore si è proposto di realizzare queste finalità è stata l'implementazione della programmazione, secondo le indicazioni date dalla Commissione europea⁵⁷⁹, e della funzione di monitoraggio e controllo. Sul primo versante, confermando sostanzialmente la precedente impostazione, viene stabilito che il bilancio di previsione faccia riferimento al triennio successivo rispetto alla sua approvazione: si è voluto fare così in modo di garantire che le politiche fiscali, non limitandosi solamente al breve periodo, possano essere inquadrare in un contesto temporale adeguato⁵⁸⁰. Inoltre la fase programmatica viene concepita come sede per la definizione dell'indirizzo politico.

Per quanto concerne il secondo profilo, invece, la riforma parte dal presupposto che la decisione di bilancio, perché efficace, possa essere assunta solo a fronte di una rappresentazione complessiva del quadro contabile pubblico⁵⁸¹. A tale scopo vengono rafforzati i compiti affidati alla Ragioneria Generale dello Stato che deve provvedere a consolidare le amministrazioni pubbliche, verificare la regolarità della gestione, valutare gli effetti delle misure finanziarie e l'andamento del percorso per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica⁵⁸².

⁵⁷⁸ Gli obiettivi perseguiti dall'intervento normativo, insomma, non sono diversi da quelli che del passato (vedi *supra* § 7, Cap. I).

⁵⁷⁹ La Commissione, infatti, ha sollecitato i paesi membri ad adottare «un quadro programmatico di finanza pubblica nell'ambito di uno scenario macroeconomico di medio periodo», A. VILLA, *La triennalità della manovra, l'articolazione del bilancio, la contabilità economica*, in *Giornale dir. amm.*, 7/2010, p. 676.

⁵⁸⁰ G. PISAURO, *La valutazione della spesa e il processo di bilancio*, in *Giornale dir. amm.*, 7/2010, p. 685. Gli interventi statali finalizzati al risanamento dei conti pubblici si sono sempre dimostrati inadeguati a causa della loro disorganicità. La diminuzione dell'esposizione debitoria dello Stato è stata perseguita, essenzialmente, attraverso l'aumento della pressione fiscale e la realizzazione di tagli indiscriminati alla spesa, A. PASSARO, *Il bilancio dello Stato nella prospettiva europea*, cit., p. 67.

⁵⁸¹ La legge contabile presta particolare attenzione al monitoraggio della spesa pubblica. A tal fine viene previsto (art. 48) che gli istituti finanziatori abbiano l'obbligo di comunicare a Istat, Banca d'Italia e MEF il perfezionamento di operazioni finanziarie nelle quali si sia costituita debitrice una amministrazione pubblica.

⁵⁸² G. D'AURIA, *I controlli e la copertura finanziaria delle leggi*, in *Giornale dir. amm.*, 7/2010, p. 689.

L'espletamento di questi compiti viene favorito attraverso l'istituzione di una banca dati all'interno della quale tutte le amministrazioni devono provvedere a indicare «i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consultivi, quelli relativi alle operazioni gestionali [...]»⁵⁸³.

Infine si deve segnalare che, con notevole ritardo rispetto agli altri paesi europei, le disposizioni della legge contabile debbono trovare applicazione con riferimento a tutti i soggetti che compongono l'amministrazione pubblica: viene in questo modo garantita la coerenza complessiva dell'attività amministrativa e la possibilità di misurare più facilmente i risultati conseguiti facendo riferimento al solo bilancio statale⁵⁸⁴.

7.2. La decisione di bilancio «euronazionale»⁵⁸⁵.

La legge 196, cit., lascia sostanzialmente inalterata la struttura “bifasica” (voluta con la legge 362, cit.) della decisione di bilancio tenendo ferma la distinzione tra momento programmatico e momento allocativo; tuttavia, alla luce delle previsioni del Semestre europeo, la disciplina viene interamente ridefinita in modo da garantire alle istituzioni europee, oramai divenute “attori ordinari” del processo di bilancio, di esercitare le prerogative di cui sono titolari⁵⁸⁶.

⁵⁸³ Art. 13, legge n. 196 del 2009. Per la prima volta, inoltre, viene coinvolto in modo significativo nelle attività di monitoraggio anche il Parlamento: è infatti previsto che Camera e Senato possano stipulare delle intese per esercitare questa funzione. Da ultimo con la legge n. 163 del 2016 la possibilità di consultare la banca dati è stata riconosciuta anche ai singoli parlamentari.

⁵⁸⁴ In precedenza il bilancio dello Stato, a causa del divario tra gestione di bilancio e gestione di tesoreria, consentiva una visione solo parziale dello stato dei conti pubblici, sul punto si vedano G. RIVISECCHI, *ult. op. cit., web*; A. PASSARO, *ult. op. cit.*, p. 69.

⁵⁸⁵ La decisione di bilancio è definita «euronazionale» da G. RIZZONI, *Il “semestre europeo” tra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, cit., p. 7.

⁵⁸⁶ Il *timing* della procedura di bilancio, come disciplinato dalla legge 196 del 2009, è stato modificato due volte. La prima, per adeguare la disciplina contabile italiana al Semestre europeo, con la legge n. 39 del 7 aprile 2011, per un commento sull'intervento normativo si vedano A. VILLA, *Le nuove norme di contabilità pubblica. Il commento*, in *Giornale dir. amm.*, 9/2011, p. 941 ss.; A. PASSARO, *La “contro-riforma” del bilancio dello Stato: una contabilità rinnovata nella prospettiva europea*, in *Riv. it. rag. econ. az.*, Luglio – Agosto, 2012, p. 358 ss. La seconda, con la legge n. 163 del 4 agosto 2016, che allo stesso modo ha (tra l'altro) modificato la scansione procedimentale per garantire la coerenza tra normativa statale e unionale.

Gli strumenti essenziali della programmazione sono il Documento di economia e finanza (DEF)⁵⁸⁷ e la sua nota di aggiornamento (Nodef). La funzione fondamentale del primo, in ossequio al metodo della programmazione, è quello di individuare *ex ante* le linee essenziali dell'indirizzo politico economico (ma non solo) nel successivo triennio: si evita in questo modo, come visto, che l'azione di governo sui conti pubblici sia disorganica e limitata alla contingenza.

Il DEF ha una struttura tipica ed è articolato in tre sezioni. La prima contiene il Programma di Stabilità (PdS): al suo interno devono essere indicati gli obiettivi da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico, le previsioni in materia di politica economica e l'aggiornamento di quelle fatte in precedenza, facendo riferimento anche al contesto internazionale⁵⁸⁸. La seconda sezione, invece, comprende tutte le informazioni precedentemente riportate all'interno della relazione su economia e finanza pubblica. Infine, nell'ultima parte (la terza) viene riportato il Programma nazionale di Riforma (PNR), ossia l'illustrazione delle principali riforme che il paese intende realizzare, lo stato di avanzamento di quelle già approvate e le ipotesi circa effetti che esse produrranno sulla crescita economica, sul rafforzamento della competitività del sistema economico e sull'aumento occupazionale⁵⁸⁹.

Come si è avuto modo di notare in precedenza il DEF costituisce uno snodo essenziale della decisione di bilancio: esso rappresenta infatti il momento di sintesi politica in cui Governo e Parlamento, in ossequio ai principi della forma di governo monista, co-determinano i contenuti essenziali della decisione di bilancio e, in modo particolare, fissano i vincoli entro i quali attenersi nelle deliberazioni

⁵⁸⁷ Il DEF sostituisce il Documento programmatico di economia e finanza (Dpef) previsto per la prima volta dalla legge n. 362 del 1988. Sulla funzione di questo documento si rinvia a quanto già detto nelle pagine precedenti (vedi *supra* § 6.2., Cap. I).

⁵⁸⁸ I contenuti necessari di questa sezione, più numerosi rispetto a quelli ora illustrati, sono indicati all'art. 9, comma 1, della legge n. 196 del 2009. Per un'analisi approfondita dei contenuti del DEF si rinvia a R. DICKMANN, *La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della governance economica europea*, in *federalismi.it*, 8/2011, p. 10 ss.

⁵⁸⁹ Degno di nota è il fatto che da ultimo, con la legge n. 163 del 2016, è stato previsto l'inserimento nel DEF dell'indicatore riguardante l'andamento di benessere equo e sostenibile.

successive⁵⁹⁰. Occorre a questo punto chiedersi se questa impostazione è ancora valida nel nuovo impianto normativo.

Per dare una risposta a questo interrogativo è opportuno ricordare come viene scandita, per mezzo dell'intarsio tra legge contabile e diritto eurounitario, la fase programmatica. Il DEF viene redatto dall'Esecutivo sulla base delle indicazioni fornite dal Consiglio⁵⁹¹, e deve essere presentato (ogni anno) alle Camere entro il 10 aprile perché lo discutano e votino, con un'apposita risoluzione⁵⁹², entro il 30 dello stesso mese⁵⁹³. In seguito alla sua approvazione il DEF viene quindi sottoposto all'esame della Commissione e del Consiglio che entro tre mesi, all'esito di una valutazione globale seppur ancorata a parametri di tipo numerico, formulano nei confronti dello Stato osservazioni e raccomandazioni⁵⁹⁴.

All'esito del giudizio delle istituzioni europee, il Governo deve quindi predisporre e sottoporre al Parlamento (entro il 27 settembre) la Nota di aggiornamento del DEF contenente l'eventuale ridefinizione degli obiettivi programmatici, gli obiettivi del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale, i rilievi formulati in sede unionale e le modalità in cui si intende provvedere a riguardo. Con l'approvazione della Nota si conclude quindi la fase «programmatica» e inizia la “sessione parlamentare” deliberativa che trae avvio, entro il 20 ottobre, con la presentazione da parte del Gabinetto del disegno di bilancio.

⁵⁹⁰ Vedi *supra* § 7.2., Cap. I.

⁵⁹¹ Nel caso in cui il Governo intenda basare la sua decisione di bilancio su dati differenti rispetto a quelli forniti dalla Commissione deve motivare la sua scelta (art. 3, Regolamento UE 1466 del 1997, come modificato dall'art. 1, punto 6, lett. c, Regolamento UE 1175 del 2011).

⁵⁹² Non si tratta pertanto di un atto legislativo.

⁵⁹³ L'art. 4 del Regolamento UE 1466 del 1997 (come modificato dal Regolamento UE 1175 del 2011) prevede che i programmi di stabilità debbano essere presentati annualmente «in aprile entro la prima metà del mese e non più tardi del 30», ciò significa che il termine ultimo per l'approvazione previsto dalla legislazione italiana difficilmente potrebbe essere prorogato.

⁵⁹⁴ Le valutazioni compiute in questa fase, ancorate ai parametri indicati dal regolamento UE 1175 del 2011, sono tese a verificare il percorso statale di avvicinamento al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica individuati in sede unionale. In particolare per i paesi con un livello di indebitamento superiore al 60% del Prodotto interno lordo (e quindi anche per l'Italia) il giudizio delle istituzioni deve considerare se il miglioramento annuo del saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure *una tantum* e delle misure congiunturali, sia superiore allo 0,5%.

Nel caso in cui gli organi nazionali non si adeguino alle indicazioni lo Stato membro potrà essere destinatario di: nuove raccomandazioni; un avvertimento della Commissione (*ex art. 121, par. 4, TFUE*); ovvero delle misure (previste dai regolamenti 1175, 1176, 1777 del 2011) volte a prevenire o correggere i disavanzi di bilancio o gli squilibri macroeconomici. Inoltre si deve ricordare che l'attuazione delle misure prescritte è oggetto di sorveglianza da parte degli organi dell'Unione che, per verificarne l'attuazione, possono disporre lo svolgimento di «missioni di sorveglianza»⁵⁹⁵.

Alla luce di quanto illustrato sembrerebbe, come è stato correttamente osservato in dottrina⁵⁹⁶, che nella fase della programmazione Consiglio e Commissione non si limitino a svolgere una funzione di coordinamento tra livello statale e sovranazionale, ma partecipano alla definizione della decisione di bilancio, disponendo di strumenti idonei a rendere vincolanti i propri orientamenti. Dalla logica del coordinamento, insomma, si passa a quella della codeterminazione⁵⁹⁷.

Volendo quindi dare una risposta all'interrogativo sollevato, si può affermare che il DEF e Nodef, nel nuovo sistema, appaiano come la sede della sintesi delle determinazioni di istituzionali statali ed europee ancor prima che di Esecutivo e Legislativo. Ne deriva sul versante interno, quello della forma di governo, un rafforzamento della posizione dell'Esecutivo: questi infatti non solo è l'interlocutore privilegiato della Commissione ma partecipa altresì alle riunioni del Consiglio; il ruolo del Parlamento, come testimoniato dal ristretto arco di tempo ad esso riservato per l'analisi dei documenti programmatici, risulta pertanto essere notevolmente compresso.

7.3. La legge 163 del 2016.

⁵⁹⁵ Si veda in particolare l'art. 11 del Regolamento UE 1466 del 1997 (come modificato dal Regolamento UE 1175 del 2011).

⁵⁹⁶ G. BOGGERO, *Il governo per confronto: l'Italia nel primo "semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche"*, cit., p. 7 – 8.

⁵⁹⁷ *Ibidem*. L'autore afferma che dal «coordinamento spontaneo» si è passati al «coordinamento obbligatorio».

7.3.1. La nuova struttura del bilancio.

Con la riforma costituzionale del 2012 è cessato il divieto, precedentemente imposto dal terzo comma dell'art. 81 Cost., di stabilire nuovi tributi e spese nella legge di bilancio⁵⁹⁸. In ragione di ciò, con la legge 163 del 2016⁵⁹⁹, la struttura del bilancio statale è stata riunificata in un unico documento composto da due sezioni⁶⁰⁰. La prima parte del provvedimento, che corrisponde alla manovra di bilancio, è finalizzata a innovare l'ordinamento attraverso l'adozione delle disposizioni necessarie per gestire l'andamento dei conti pubblici; essa dispone, in altre parole, la regolazione annuale e triennale della gestione delle spese. Al suo interno, tra l'altro, devono essere indicate: il saldo netto da finanziare e il livello massimo del ricorso al mercato finanziario⁶⁰¹. La seconda sezione ha invece carattere contabile, è infatti redatta in termini di competenza e cassa, e indica le

⁵⁹⁸ Vedi *supra* § 2.3.

⁵⁹⁹ Con questo provvedimento il legislatore è intervenuto sulla legge contabile adeguandola alla riforma costituzionale del 2012. Per una trattazione approfondita sul tema si veda C. BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l.n. 163/2016): le principali novità e alcuni profili critici*, in *federalismi.it*, 9/2017, p. 455 ss.; R. DICKMANN, *Prime note sulla nuova legge di bilancio e sulla manovra di finanza pubblica alla luce delle modifiche apportate nel 2016 alla legge di contabilità generale n. 196 del 2009*, in *federalismi.it*, 6/2017, p. 11 ss.; G. LO CONTE, *La riforma della contabilità pubblica*, in *Giornale dir. amm.*, 6/2016, p. 767 ss.; R. PEREZ, *Il ritorno del bilancio*, in *Giornale dir. amm.*, 6/2016, p. 758 ss.

⁶⁰⁰ Si ricordi che la struttura essenziale del bilancio, in seguito alla riforma costituzionale del 2012, era già stata prevista in questo modo dalla legge n. 243 del 2012 (art. 15).

⁶⁰¹ In particolare, ai sensi dell'art. 1-ter, dell'art. 21 in questa sezione devono essere indicati: a) il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto in termini di competenza e di cassa, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, in coerenza con gli obiettivi programmatici del saldo consolidato delle pubbliche amministrazioni indicato nella prima sezione del DEF; b) norme in materia di entrata e di spesa che determinano effetti finanziari, con decorrenza nel triennio di riferimento, sulle previsioni di bilancio indicate nella seconda sezione o sugli altri saldi di finanza pubblica; c) gli importi dei fondi speciali e le corrispondenti tabelle [...]; d) norme volte a rafforzare il contrasto e la prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva e a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi; e) l'importo complessivo massimo destinato, in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente delle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico. Si ricordi, inoltre, che questa sezione del bilancio non può contenere deleghe, norme di carattere ordinamentale o organizzatorio né interventi di natura localistica o microsettoriale ovvero norme che dispongano la variazione diretta delle previsioni di entrata o di spesa contenute nella seconda sezione (art. 21, comma 1-*quinques*).

previsioni di entrata e spesa a legislazione vigente⁶⁰². Essa, in buona sostanza, presenta stessi contenuti tipici e organizzazione della precedente legge di bilancio.

In modo coerente con la scelta di vincolare la finanza pubblica alla regola dell'equilibrio, la nuova legge di bilancio, a differenza di quanto prescritto per la legge di stabilità, non deve essere accompagnata dal prospetto di copertura, perché assorbito dal limite (numerico) individuato dall'art. 14 della legge n. 243 del 2012. Da ciò ne discende che, nei limiti già illustrati, la legge di contabilità ammette (in linea teorica) la possibilità di una manovra di bilancio finanziata in *deficit*⁶⁰³, a condizione, tuttavia, che da ciò non derivi alcun pregiudizio per gli obiettivi indicati nel DEF (art. 21, comma 1-*quater*, legge n. 196 del 2009). A ben vedere, pertanto, la previsione ora in analisi, considerata nel quadro complessivo della disciplina di bilancio, ha una portata innovativa contenuta: essa si limita, infatti, ad adeguare le disposizioni della legge contabile alle fonti di rango superiore.

Osservazioni critiche, del tutto condivisibili, sono state mosse a questa impostazione normativa anche sotto il profilo della cura della salute dei conti pubblici: il rispetto di un parametro complessivo garantisce il compimento di interventi esclusivamente sul piano quantitativo, senza che venga garantita una riduzione della spesa corrente⁶⁰⁴.

7.3.2. La nuova disciplina sull'obbligo di copertura.

Talvolta si può verificare che gli oneri di una previsione normativa non possano essere quantificati in maniera precisa *ab origine*. In tali ipotesi si corre pertanto il rischio che per effetto dell'incoerenza tra la valutazione compiuta *ex ante*

⁶⁰² La riunificazione in un unico documento del bilancio rende essenziale che le modifiche della legislazione vengano registrate nella parte contabile. Per questo motivo prima del voto finale deve essere presentata e approvata da ciascuna Camera la c.d. nota di variazioni relativa a ogni unità di voto parlamentare. Sul punto C. BERGONZINI, *ult. op. cit.*, p. 6.

⁶⁰³ A tale scopo è stata espunta dalla legge di contabilità la disposizione che «vincolava la cessata legge di stabilità ad indicare solo norme che comportassero aumenti di entrata e riduzione di spesa», R. DICKMANN, *ult. op. cit.*, p. 13.

⁶⁰⁴ Le osservazioni sono di C. BERGONZINI, *ult. op. cit.*, p. 7.

e la spesa effettiva si realizzi un pregiudizio per la stabilità dei conti pubblici. Per prevenire tale possibilità, la legge 196 del 2009⁶⁰⁵, nella sua originaria formulazione (art. 17, commi 1 e 12), ha introdotto la c.d. clausola di salvaguardia⁶⁰⁶. Si tratta di un meccanismo che affida al MEF il compito di monitorare l'andamento degli oneri derivanti da una certa disposizione e, nel caso di scostamento dalle previsioni iniziali, attivare un meccanismo che consenta, in modo automatico, la copertura attraverso la diminuzione della spesa ovvero l'incremento delle entrate⁶⁰⁷.

Questo strumento, tuttavia, non ha conseguito i risultati attesi: in alcuni casi, infatti, è stato previsto il solo monitoraggio delle misure, rinviando l'adozione dei provvedimenti a un momento successivo, in altri, invece, in presenza di spese di natura obbligatoria la copertura è stata individuata attraverso il ricorso al Fondo di riserva per le spese obbligatorie⁶⁰⁸. Inoltre rilevanti critiche in materia sono state mosse anche dalla dottrina. È stato infatti sostenuto che le clausole di salvaguardia limitino le competenze politiche del Parlamento a vantaggio dell'Esecutivo sia in materia economica, attraverso l'esclusione delle Camere dalle scelte sull'allocazione delle risorse, sia in materia tributaria, spostando alla fase attuativa la definizione degli aspetti più rilevanti dell'obbligazione erariale⁶⁰⁹.

Per superare questi rilievi, con la legge 163 del 2016, sono state introdotte rilevanti novità in tema di copertura finanziaria degli atti normativi. In base alla disciplina vigente il MEF, in caso di scostamento tra previsioni e spese, deve in primo luogo ridurre gli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero

⁶⁰⁵ In verità esse sono state introdotte per la prima volta nell'ordinamento italiano con la legge n. 194 del 2002.

⁶⁰⁶ G. D'AURIA, *I controlli e la copertura finanziaria delle leggi*, cit., p. 693.

⁶⁰⁷ Caratteristiche essenziali delle clausole di salvaguardia sono: effettività, automaticità e idoneità a garantire (anche temporaneamente) la corrispondenza tra onere e relativa copertura. Si deve inoltre ricordare che, con il passare del tempo, sono state definite come tali una pluralità di meccanismi che prevedono variazioni di spesa o di entrate al solo fine di garantire il conseguimento degli obiettivi fiscali. Per una rassegna di queste misure si veda P. CANAPARO, *Gli equilibri di finanza pubblica e le clausole di salvaguardia*, *Public Finance Research Papers*, Istituto di Economia e Finanza, DIGEF, Sapienza University of Rome, 13, p. 7 ss.

⁶⁰⁸ MEF, RGS, SERVIZIO STUDI DIPARTIMENTALE, *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Novità, riflessioni e prospettive*, Roma, 2010, *mef.gov.it*, p. 43.

⁶⁰⁹ P. CANAPARO, *ult. op. cit.*, p. 10 ss.

interessato, ovvero, qualora ciò non sia sufficiente, attivarsi perché con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione collegiale di questo organo, venga disposto un intervento sulla dotazione degli altri dicasteri. In entrambi i casi gli schemi dei decreti devono essere trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti che devono esprimere un parere entro sette giorni. Solamente nel caso in cui, attraverso tali soluzioni, gli oneri non risultino comunque compensati, evidentemente come *extrema ratio*, il Ministro dell'economia dovrà assumere «tempestivamente» le opportune iniziative legislative per garantire il rispetto dell'art. 81 della Costituzione⁶¹⁰.

La dottrina ha accolto in maniera positiva questa riforma. È stato infatti sostenuto che essa rappresenti un segnale del superamento dell'impostazione «dominante al culmine della crisi economica, in cui la tenuta dei saldi è stata assicurata tramite aumenti della pressione fiscale nell'ottica dell'emergenza del breve periodo [...]; essa esprime perciò una precisa scelta politica, riassumibile nella decisione di provvedere alla compensazione degli effetti finanziari, almeno per l'esercizio in corso, solo tramite riduzioni di spesa già previste a legislazione vigente»⁶¹¹.

Questo giudizio, tuttavia, può essere condiviso solo con una certa cautela. Dalla lettura delle disposizioni ora in commento è ben difficile constatare un superamento, da parte del legislatore, del modello che ha guidato le scelte contabili in passato: a ben vedere, infatti, la novella del 2016 non ha abolito la possibilità dello Stato di ricorrere alla potestà impositiva per compensare gli oneri, ma ha solamente reso tale opzione residuale rispetto all'abbattimento della spesa. La legge 163 del 2016, in altre parole, si è limitata a graduare l'intervento statale esprimendo

⁶¹⁰ Per compensare gli effetti degli anni successivi è invece necessario intervenire sulla legge di bilancio. Per un'analisi della novella si vedano C. BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l.n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, cit., p. 12 ss.; G. LO CONTE, *La riforma della contabilità pubblica*, cit., p. 769 ss.

⁶¹¹ Così C. BERGONZINI, *ult. op. cit.*, p. 17. L'autrice, per descrivere la riforma, ha eloquentemente parlato di «parabola normativa dell'*austeirty*».

un *favor* verso una certa modalità di copertura, lasciando tuttavia inalterata la logica che ha ispirato le decisioni di finanza pubblica in Italia negli ultimi anni⁶¹².

Nonostante ciò alla nuova disciplina deve essere riconosciuto il merito di aver cercato di restituire (parzialmente) agli organi di indirizzo le valutazioni sulle modalità attraverso le quali garantire la stabilità dei conti pubblici. Non solo. L'attuale previsione, pur tenendo il baricentro del governo della finanza pubblica dalla parte dell'Esecutivo, è indubbiamente più rispettosa delle prerogative parlamentari rispetto a quella precedente. Non si tratta di differenze significative, se considerate con riferimento all'interno *framework* normativo della materia contabile, ma è pur sempre un apprezzabile segnale che manifesta un'inversione di tendenza.

8. I regolamenti parlamentari.

8.1. La disciplina vigente.

L'assetto normativo delle procedure parlamentari riguardanti le deliberazioni in materia di finanza pubblica è in grado di incidere in modo del tutto rilevante sull'efficacia dell'indirizzo politico economico e sull'equilibrio della forma di governo. Per tale motivo a partire dai primi anni repubblicani, parallelamente al processo di razionalizzazione di cui si è parlato sopra⁶¹³, ha tratto avvio un costante percorso di riforma delle fonti parlamentari⁶¹⁴; l'*iter* previsto per

⁶¹² L'art. 17, comma 13, della legge 196 del 2009 recita infatti così «il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione».

⁶¹³ Vedi *supra* § 6, Cap. I.

⁶¹⁴ Per un'analisi degli interventi sull'ordinamento parlamentare in materia di procedure finanziarie si veda N. LUPO, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, cit., p. 542 ss.; L. STROPPIANA, *La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso?*, in *Quad. cost.*, 1/2000, p. 105 ss.; Per una periodizzazione dei vari interventi normativi e delle ragioni che li hanno ispirati si veda M. V. ZANGANI, *I recenti sviluppi delle procedure parlamentari sul bilancio: la terza fase dell'evoluzione in atto*, cit., p. 641 ss.

l'analisi parlamentare dei documenti contabili ha quindi assunto una fisionomia autonoma e del tutto peculiare rispetto a quello legislativo ordinario⁶¹⁵.

L'evoluzione della disciplina in questa materia è stata speculare a quella della legislazione contabile: gli interventi normativi sui regolamenti parlamentari sono stati finalizzati a cercare di elaborare un sistema “snello” idoneo al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e al contenimento della spesa. In ragione di ciò la disciplina attualmente in vigore si sviluppa essenzialmente lungo due direttrici: «garantire certezza sui tempi di esame e approvazione dei documenti di bilancio», e «favorire una sorta di “concentrazione tematica” delle commissioni parlamentari e dell'Assemblea sugli stessi documenti di bilancio, vietando, nell'arco temporale che coincide con la sessione, l'esame di ulteriori provvedimenti»⁶¹⁶.

Per quanto riguarda il *timing* vengono scanditi i termini entro i quali i rami del Parlamento devono deliberare sia sui documenti programmatici, sia sul disegno di legge del bilancio. Sul primo versante è previsto che il DEF debba essere discusso in Commissione e poi votato, tramite una risoluzione, in aula⁶¹⁷: il rispetto delle scadenze e il celere svolgimento dei lavori sono in questo caso essenziali perché lo Stato, in ossequio a quanto stabilito dal Semestre europeo, possa inviare gli atti

⁶¹⁵ Come viene rilevato da M. OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, in *Rass. parl.*, 1/1999, p. 12. L'autore evidenzia l'importanza della materia richiamando le parole di V. E. Orlando secondo il quale l'esame del bilancio in Parlamento «potrebbe dirsi la pietra di paragone della bontà di un sistema di procedura parlamentare, poiché nessun'altra legge, come quella di bilancio, richiede una così perfetta maturità di discussione, e insieme contiene una così grande difficoltà tecnica», così V. E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1889, p. 142.

⁶¹⁶ G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., p. 309.

⁶¹⁷ Alla Camera il DEF viene sottoposto alla Commissione bilancio che deve esaminarlo, entro il termine stabilito dal Presidente, per poi redigere una relazione da sottoporre all'Assemblea (art. 118-bis, comma 1, reg. Cam.); il regolamento parlamentare prevede, inoltre, che il documento debba essere iscritto all'ordine del giorno, per la trattazione in aula, non oltre trenta giorni dall'assegnazione alla Commissione e il suo esame debba essere concluso non oltre tre giorni (art. 118-bis, comma 2, reg. Cam.). Per quanto riguarda il Senato, invece, il documento viene deferito alla 5ª Commissione permanente che deve concludere i suoi lavori entro venti giorni (art. 125 bis reg. Sen.), mentre il voto in Assemblea deve intervenire entro trenta giorni dalla data in cui l'atto è stato assegnato alla commissione (art. 125-bis, comma 4, reg. Sen.).

approvati alle istituzioni europee entro la scadenza stabilita dal diritto unionale⁶¹⁸. Per l'approvazione della legge di bilancio, invece, i regolamenti riconoscono alle Camere uno spazio di tempo (45-50 giorni alla prima, 35 alla seconda) che consente a entrambe di analizzare il provvedimento e far sì che il processo si concluda definitivamente entro il 31 dicembre, evitando in questo modo il ricorso all'esercizio provvisorio. A seguito della verifica del Presidente dell'Assemblea, che può stralciare i contenuti non conformi a quelli indicati dalla Legge di contabilità, il disegno di legge viene sottoposto alle Commissioni di merito, perché svolgano un'attività consultiva con riferimento alle parti di rispettiva competenza, e alla Commissione bilancio, «vera e propria sede referente»⁶¹⁹, in cui viene svolto l'esame generale dell'atto normativo. All'esito di questa attività il disegno di legge, accompagnato da una relazione, viene quindi trasmesso al *plenum* per la trattazione in aula⁶²⁰.

Alla luce di quanto appena riportato appare evidente che le fonti regolamentari, seppur razionalizzandolo in maniera rilevante, non alterano nelle sue componenti essenziali il paradigma costituzionale della co-determinazione della decisione di bilancio. Prova patente di ciò è altresì il fatto che i regolamenti parlamentari nel corso del tempo hanno lasciato inalterata, come logica conseguenza della classificazione (voluta dalla Costituzione) del provvedimento come atto normativo⁶²¹, la possibilità di emendare la legge di bilancio. Ne deriva

⁶¹⁸ In realtà le tempistiche individuate dalla fonte statale non sono coerenti con quelle previste dal diritto unionale. Tuttavia i presidenti di Camera e Senato hanno la possibilità anticipare i termini entro i quali si deve concludere l'analisi da parte del Parlamento, consentendo, in questo modo, il rispetto della disciplina europea. In sede di riforma sarebbe comunque opportuno intervenire sul tema.

⁶¹⁹ G. RIVOCCHI, *ult. op. cit.*, p. 311. La struttura della sessione di bilancio ora descritta viene spesso criticata dalla dottrina: si ritiene, infatti, che essa lungi dal favorire un leale contraddittorio tra Governo e Parlamento, dia vita a un modello in cui l'Esecutivo, costretto a confrontarsi per ben quattro volte, è costretto ad ogni passaggio a cedere qualcosa, facendo così perdere incisività alle scelte essenziali della manovra, G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, cit., p. 276.

⁶²⁰ Per un'analisi di questa fase e più in generale della sessione di bilancio si veda M. OLIVETTI, *ult. op. cit.*, p. 50 ss.

⁶²¹ L. LORELLO, *La legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, cit., p. 323; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., p. 349; N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, cit., p. 60. Gli autori sottolineano che in realtà i margini per emendare il bilancio sono in vero assai ridotti.

che, nell'attuale modello, l'Assemblea legislativa non è costretta a limitarsi ad accettare o respingere la proposta governativa, ma partecipa, seppur entro ristretti limiti⁶²², in maniera attiva alla definizione dei contenuti della decisione di bilancio.

8.2. La riforma dei regolamenti parlamentari: *much ado for nothing*.

Negli ultimi anni la necessità di una revisione delle norme che regolano le procedure parlamentari in materia di bilancio è avvertita come oramai improrogabile. Ciò dipende non solo dall'inefficienza della disciplina vigente ma, soprattutto, dall'esigenza di adattare i regolamenti parlamentari alle novità legislative, nazionali e non, che hanno ridisegnato il sistema di governo della finanza pubblica. La legge 196 del 2009 infatti, attraverso più rinvii, affida alla fonte regolamentare il compito di implementare e specificare nel dettaglio la funzione di controllo delle Camere; è quindi condivisibile l'affermazione di chi ha sostenuto che «la riforma della legge di contabilità potrà dirsi completata solo con la conseguente riforma dei regolamenti parlamentari»⁶²³. Le iniziative in tal senso non sono, in realtà, mancate. Nel luglio del 2010, un Comitato tecnico appositamente istituito ha presentato alla Giunta per il regolamento (della Camera) la “Relazione sulle ipotesi di modifica del regolamento della Camera conseguenti all'approvazione della legge n. 196 del 2009”. Al suo interno viene illustrato un progetto organico finalizzato, tra l'altro, a intervenire sul rafforzamento dell'attività parlamentare sia in fase istruttoria, sia in sede di approvazione del rendiconto generale dello Stato (viene quindi attribuito maggior rilievo al controllo *ex post*) e

⁶²² Eliminato il divieto di cui all'art. 81, terzo comma, della Costituzione del '48 e riconosciuto il carattere sostanziale della legge di bilancio sarebbe ragionevole (per quanto improbabile) ipotizzare una riesplorazione della facoltà di emendare l'atto. Sulle limitazioni all'emendabilità della legge di bilancio si veda *ex multis* N. LUPO, *ult. op. cit.*, p. 66 ss.

⁶²³ M. CAPUTO, *La sessione di bilancio 2009. Spunti e prospettive alla luce della riforma della legge di contabilità*, in *Rass. parl.*, 1/2010, p. 112. La legge di contabilità, in particolare, affida ai regolamenti il compito di definire: casi e modalità (ulteriori rispetto a quelle previste) in cui il Governo deve presentare la relazione tecnica (art. 17, comma 5); procedure e termini per l'esame dei disegni di legge collegati (art. 10, comma 6); modalità e termini per l'esercizio del controllo, da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, dello stato di attuazione dei programmi e delle relative risorse finanziarie (art. 35, comma 4);

a formalizzare le prassi consolidate nel tempo, corrette però con riferimento alle principali criticità⁶²⁴. Tuttavia la proposta ora illustrata non ha mai trovato realizzazione⁶²⁵.

Da ultimo con la legge cost. 1 del 2012, al quarto comma dell'art. 5, è stato previsto che i regolamenti parlamentari debbano indicare le modalità con cui si esercita «la funzione di controllo parlamentare sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni»⁶²⁶, anche in questo caso, quindi, l'intervento sulla fonte parlamentare è essenziale per l'attuazione del paradigma descritto dal testo costituzionale. Questa disposizione ha suscitato l'interesse della dottrina per numerose ragioni⁶²⁷. In primo luogo essa costituisce l'inedito riconoscimento, a livello costituzionale, della funzione parlamentare di controllo⁶²⁸. Inoltre, essa viene considerata come un tassello fondamentale del nuovo sistema di governo della finanza pubblica: è dalle disposizioni della fonte di autonomia delle Camere che dipenderà, grazie all'individuazione di appositi istituti e procedure, la definizione dei rapporti, nel processo di bilancio, tra Gabinetto e

⁶²⁴ Per una trattazione approfondita sul punto si rinvia a C. BERGONZINI, *Parlamento e decisione di bilancio*, cit., p. 141 ss.

⁶²⁵ L'*iter* di riforma dei regolamenti parlamentari, anche in questo caso senza esito, è stato avviato altresì al Senato con la proposta, del 2 febbraio 2012, intitolata “*riforma organica del regolamento del Senato*” e firmata dai vice capogruppo di PD e PDL. Il progetto prevede, per i profili che interessano in questa sede, un rafforzamento del ruolo del Governo nel procedimento legislativo e una revisione delle procedure di bilancio che valorizza le funzioni della 5ª Commissione. Per un commento approfondito sul punto si veda N. LUPO, G. PERNICIARO, *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma non ancora sufficientemente organico*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2012, p. 17 ss.

⁶²⁶ Sul punto si veda N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 118; nonché ID., *La nuova cornice costituzionale e i regolamenti parlamentari*, in Atti del Seminario *La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012, *web*.

⁶²⁷ La previsione di questa nuova funzione produrrà necessariamente degli effetti anche nell'ambito del sindacato di costituzionalità. La Corte, è stato affermato, sarà gravata di «un'obbligazione di confronto con le risultanze del controllo parlamentare e – quindi – di un onere motivazionale supplementare e qualificato», così M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., p. 28.

⁶²⁸ E. GRIGLIO, *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti parlamentari*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2013, p. 6; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 119.

organi legislativi, tra maggioranza e opposizione. Non è quindi azzardato affermare che la soluzione che verrà adottata si tradurrà «in una sostanziale innovazione della forma di governo, più che in una mera razionalizzazione di quella esistente»⁶²⁹. Per questo motivo è stato sostenuto che la novella dei regolamenti non debba limitarsi, con spirito conservativo, a isolate integrazioni testo, ma debba rimodulare organicamente tutte le procedure parlamentari connesse al ciclo di bilancio⁶³⁰. Anche in questo caso, almeno sino a questo momento, tutte le aspettative sono state deluse⁶³¹: nessuna delle recenti proposte di riforma dell'ordinamento parlamentare si è infatti conclusa positivamente⁶³². Deve inoltre essere segnalato che, ad ogni modo, nessuna di esse conteneva al suo interno significative innovazioni in tema di procedura di bilancio, limitandosi più che altro a intervenire sugli istituti già esistenti nell'ordinamento parlamentare⁶³³.

9. La recente prassi: la differenza tra *type* e *token*.

Terminata l'illustrazione del quadro normativo è ora opportuno ricordare quale siano state le prassi che hanno caratterizzato la sessione di bilancio: in nessun altro settore dell'ordinamento parlamentare, infatti, si è registrata una così rilevante

⁶²⁹ E. GRIGLIO, *La revisione del regolamento della Camera: un timido tentativo di ripensa gli strumenti di indirizzo e controllo*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2014, p. 16.

⁶³⁰ ID., *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in *osservatoriosullefonti.it*, cit., p. 23.

⁶³¹ La necessità di intervenire sui regolamenti parlamentari a seguito della legge cost. 1 del 2012 è segnalata da tempo, sul punto si veda D. CABRAS, *La riforma dei regolamenti parlamentari: un obiettivo da non sottovalutare*, in *federalismi.it*, 10/2013, p. 10 ss. Inoltre l'inerzia del legislatore, circa l'adeguamento dei regolamenti alla nuova disciplina costituzionale, viene valutata criticamente dalla dottrina già dal 2012, si veda N. LUPO, *La nuova cornice costituzionale e i regolamenti parlamentari*, cit., web.

⁶³² Da ultimo nel luglio del 2017, i Presidenti di Camera e Senato hanno ribadito pubblicamente la necessità di intervenire sui regolamenti parlamentari (la notizia viene riportata dalla stampa nazionale, in particolare si veda l'articolo *Regolamenti parlamentari, la «grande» riforma sempre rinviata* (R. Ferrazza), pubblicato su *Il Sole 24 Ore* del 21 luglio 2017, *sole24ore.com*).

⁶³³ G. RIVISECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 3/2012. L'autore, in particolare, evidenzia che il Parlamento ha dimostrato una scarsa reattività, sotto il profilo della manutenzione regolamentare, a fronte delle numerose sollecitazioni di questi anni.

discrepanza tra le procedure descritte dal testo e il loro concreto svolgimento, tra *type* e *token*.

Volendo rivolgere l'attenzione esclusivamente al periodo più recente, ossia quello successivo all'entrata in vigore della attuale legge di contabilità, si deve rilevare che la Corte dei Conti nelle relazioni del rendiconto dello Stato, a partire dal 2011, ha rilevato, con toni critici, la sostanziale disapplicazione del paradigma descritto dalla legge, anche con riferimento ai suoi contenuti più essenziali. Il Giudice contabile, in modo particolare, ha riscontrato che la manovra finanziaria è stata sostanzialmente attuata attraverso l'adozione di atti d'urgenza e non, come prescritto dalla legge n. 196 del 2009, con la legge di stabilità⁶³⁴. All'interno di quest'ultima invece, in aperto contrasto con la lettera delle disposizioni che regolano questo ambito, sono state adottate misure di carattere ordinamentale, organizzatorio o localistico. Significative carenze, inoltre, sono state registrate nell'attuazione del sistema informativo che avrebbe dovuto consentire al Parlamento di esercitare una efficace funzione di controllo, superando così l'asimmetria informativa che ricorre tra Esecutivo e Camere⁶³⁵. Alla luce di ciò si spiega il giudizio dato sul tema da parte di chi ha affermato che dopo anni «dall'approvazione della legge n. 196, in definitiva, l'obiettivo di razionalizzazione del sistema delle fonti in materia economico-finanziaria appare mancato. Il risultato è, al contrario, la definitiva frantumazione del quadro normativo, in cui alle problematiche ormai risalenti, evidentemente irrisolte, si sommano quelle derivanti dall'affastellamento dei provvedimenti d'urgenza»⁶³⁶.

Il destino delle fonti che regolano le procedure finanziarie (pubbliche) è quindi tragicamente segnato? In realtà la nuova struttura della legge di bilancio e la

⁶³⁴ Sul ricorso alla decretazione d'urgenza per il governo dei conti pubblici si veda G. RIVOCCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, cit., p. 14; ID., *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustizialibilità*, cit., p. 7; F. NUGNES, *Il riflesso della nuova governance europea sul ruolo del Parlamento*, in *Amministrazione in Cammino*, 16-5-2014, p. 7.

⁶³⁵ Come riportato da C. BERGONZINI, *Parlamento e decisione di bilancio*, cit., p. 141 ss. A tale opera si rinvia per un'approfondita analisi delle criticità che hanno interessato l'attività parlamentare, negli ultimi anni, con riferimento alle procedure in tema di finanza pubblica. Sul punto si veda anche G. RIVOCCHI, *ult. op. cit.*, *passim* (spec. 10 ss.).

⁶³⁶ ID., *ult. op. cit.*, p. 155.

successiva novella della legislazione contabile potrebbero far sperare in una inversione di rotta. Tuttavia, per quanto possa essere prematuro esprimere un giudizio definitivo, i segnali non sono incoraggianti. La sessione 2016 (bilancio pluriennale 2017-2019) è stata caratterizzata da ritmi compulsivi, dovuti alle vicende politiche nazionali, che hanno massimamente compresso le attribuzioni parlamentari⁶³⁷. Alla Camera il disegno di legge è stato presentato con nove giorni di ritardo rispetto al termine prescritto dall'ordinamento, contraendo, in tale modo, i già contingentati tempi a disposizione dell'Assemblea per l'analisi del provvedimento; inoltre, per consentire la conclusione dell'*iter* prima del referendum del 4 dicembre, la maggioranza ha fatto sì che la discussione si concludesse prima che il dibattito si fosse esaurito: l'atto, sul quale il Governo ha posto la fiducia, è quindi stato definitivamente approvato il 25 novembre. Ancora più singolare è invece il passaggio al Senato. A seguito dell'annuncio del Presidente del Consiglio di volersi dimettere (dato durante la notte tra il 4 e il 5 dicembre) il documento, già approvato dall'altro ramo del Parlamento, è stato trasmesso a Palazzo Madama il 6 dicembre e votato il giorno successivo senza alcuna trattazione in aula. L'esposizione dei fatti, in questo caso, rende superflua ogni ulteriore considerazione sullo svilimento delle prerogative del consesso legislativo. Inoltre, sotto il profilo contenutistico, il provvedimento appare disorganico e di difficile lettura: la manovra, come in passato, è interamente contenuta nel primo articolo che conta ben 638 commi⁶³⁸. Invece, per quanto riguarda la dialettica tra Camere ed Esecutivo, che avrebbe dovuto caratterizzare la nuova impostazione della decisione di bilancio, vale la pena notare che nella definizione del disegno di legge il

⁶³⁷ Per un'analisi dell'impostazione generale della manovra di bilancio si veda F. DAVERI, *I conti pubblici dopo la legge di bilancio 2017*, in *lavoce.info*, 2/11/2016.

⁶³⁸ Sui rilievi critici riguardanti la scarsa trasparenza della legge di bilancio si veda L. RIZZUTO, *Il nuovo formato della legge di bilancio: verso una maggiore trasparenza della decisione di finanza pubblica*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2/2017, p. 432 ss. La vicenda appena richiamata dimostra che la cura della "qualità" della decisione di bilancio non può essere curata esclusivamente attraverso interventi normativi; è infatti necessario che la classe politica assuma un atteggiamento più responsabile e meno sprezzante delle regole.

Gabinetto non ha tenuto conto della valutazione negativa data dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio sulle stime di crescita⁶³⁹.

Quanto riportato sino a questo momento porta (necessariamente) a fare una considerazione. Sono ormai passati diversi anni dall'approvazione della legge di contabilità, nonché dall'approvazione della legge cost. 1 del 2012, e nonostante ciò il funzionamento del sistema contabile statale, in nome della contingenza (talvolta economica, altre volte politica), non è ancora riuscito ad assestarsi su una dimensione fisiologica di funzionamento. Quel che per ora si ha, insomma, è un progetto, una direzione da seguire, ma il concreto svolgersi delle funzioni degli organi coinvolti nel processo di bilancio rivela che tra testo e prassi esiste una distanza siderale.

10. La decisione di bilancio nelle fonti sub-costituzionali. Una sintesi.

Senza voler anticipare le conclusioni generali del lavoro, si rende opportuno tirare le fila del discorso sviluppato nelle pagine precedenti; occorre cioè chiedersi se dall'analisi delle disposizioni richiamate possano essere individuati i tratti essenziali della disciplina in tema di finanza pubblica nell'ordinamento sub-costituzionale e, di conseguenza, quali siano le direttrici lungo le quali essa si evolverà.

Per iniziare non si può che constatare la notevole armonia intercorrente tra Legge fondamentale e fonti ad essa subordinate. In primo luogo il sistema normativo sopra analizzato prende definitivamente atto del carattere "complesso" dell'*iter* deliberativo in materia finanziaria, nel quale, appunto, le istituzioni europee intervengono come attori ordinari. Per tale motivo l'impostazione adottata

⁶³⁹ Per una trattazione più approfondita sul punto si rinvia a R. PEREZ, *Quando i tempi della politica condizionano la finanza*, in *Giornale dir. amm.*, 2/2017, p. 193 ss. L'autrice sottolinea che la chiusura anticipata del dibattito alla Camera e la sua eliminazione al Senato hanno fatto sì che la legge sia stata adottata senza che fossero stati sufficientemente esaminati alcuni punti fondamentali (in modo particolare quelli riguardanti la protezione antisismica, le calamità naturali e alcune disposizioni in materia di finanza locale).

sembra muovere dalla preoccupazione di garantire l'integrazione tra livello statale e unionale, superando così il tradizionale schema che si limitava a cercare un bilanciamento tra gli organi di indirizzo nazionali. La decisione di bilancio, insomma, è concepita oramai come l'esito di un confronto tra Stato membro e Unione Europea e non più (solo) come la sintesi tra le posizioni di Esecutivo e Assemblee rappresentative: ragion per cui, si è detto, è stato necessario il ripensamento del ruolo di quest'ultime nel sistema di governo dei conti pubblici. Ciò è avvenuto, in primo luogo, attraverso la revisione della legge contabile e l'adozione di un modello che riconosce «per il Parlamento meno potere legislativo e più poteri di controllo e, di riflesso, per il Governo, maggiore semplicità e speditezza delle procedure legislative, più obblighi informativi e necessità di sottoporsi a controlli più pervasivi». Il paradigma ha poi trovato compiuta realizzazione con la legge cost. 1 del 2012, la quale, come visto, costituzionalizza la funzione di controllo e specifica che essa deve essere esercitata con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese e alla qualità della spesa pubblica. A bene vedere si tratta, almeno potenzialmente, di una rivoluzione copernicana: la compressione della potestà decisionale delle Camere è stata compensata con l'implementazione di una funzione non accompagnata da strumenti idonei a condizionare in maniera incisiva l'indirizzo governativo⁶⁴⁰ e il cui fine è (costituzionalmente) predeterminato. La trasformazione, secondo quanto sostenuto dalla maggior parte dei commentatori, sarebbe un passaggio quasi obbligato per consentire all'organo legislativo di conservare una sfera di attribuzioni rilevante nel nuovo sistema di *governance multilevel*.

Occorre tuttavia chiedersi (e a breve lo si farà) se tutto ciò non rappresenti una rottura radicale con l'assetto tracciato dalla formulazione originaria del testo costituzionale.

⁶⁴⁰ La funzione di controllo parlamentare, infatti, non dispone di particolari "misure" per la sua attuazione, ma si esplica essenzialmente attraverso l'esercizio di "pressione politica" nei confronti dei soggetti controllati, ossia tramite una loro sollecitazione. Sul punto si veda C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, 1974, p. 155.

Anche per quanto riguarda la definizione dei limiti entro i quali si deve svolgere la politica economica l'aderenza tra fonti ordinarie e Carta costituzionale è notevole⁶⁴¹: il riconoscimento di ogni margine di flessibilità (reale o virtuale), come il superamento della clausola di salvaguardia o la possibilità di rimodulare le spese all'interno dello stesso programma, deve avvenire comunque entro il limite del rispetto della regola dell'equilibrio, vera *Grundnorm* del sistema contabile italiano. Inoltre, soprattutto attraverso la predisposizione di un articolato sistema di monitoraggio, l'analisi della legislazione contabile rivela chiaramente la volontà di intervenire sul contenimento della spesa pubblica⁶⁴².

Il quadro normativo ora descritto appare nitido solo nei suoi tratti più essenziali. È scontato prevedere che nel prossimo futuro continuerà a emergere la tendenza dell'ordinamento a evolversi delineando un sistema deliberativo, orientato nel fine verso il risanamento dei conti pubblici, in cui dimensione statale e sovranazionale saranno destinate a fondersi. Per questo motivo il legislatore, con l'ausilio della scienza giuspubblicistica, sarà chiamato a riflettere sul ruolo da attribuire al Parlamento, istituzione che affonda le proprie radici, occorre ricordarlo, proprio nelle discussioni in materia finanziaria.

Per tali ragioni non sembra pertanto ulteriormente giustificabile il ritardo sulla revisione dei regolamenti parlamentari. Sarebbe inoltre opportuno che le Assemblee legislative rivendichino un ruolo sempre più attivo negli spazi di partecipazione ai processi decisionali ad esse riconosciuto dal diritto unionale⁶⁴³.

⁶⁴¹ Occorre ricordare che la legge di contabilità entra è anteriore rispetto alla legge cost. 1 del 2012: è comunque possibile affermare che entrambi i provvedimenti sono frutto della medesima ispirazione.

⁶⁴² Si deve tuttavia rilevare che sul punto è mancata un'adeguata riflessione sulla composizione della spesa al fine di concentrare gli interventi sull'abbattimento di quella corrente, consentendo in tal modo l'utilizzo di risorse per gli investimenti pubblici e quindi per la crescita.

⁶⁴³ L'insufficienza degli strumenti atti a garantire la partecipazione del Parlamento italiano ai processi decisionali dell'Unione viene segnalata *ex multis* da G. RIVOSECCHI, *Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, cit., p. 17 ss. Secondo l'Autore perché le Assemblee legislative possano acquistare un ruolo centrale nei processi decisionali europei si rende necessario il superamento dell'impostazione in virtù della quale la politica europea sarebbe una competenza esclusiva del Governo.

CONCLUSIONI

1. I vincoli della decisione di bilancio.

A seguito della riforma del 2012 la dottrina maggioritaria ha sostenuto che vi sia una sostanziale continuità tra la disciplina vigente e quella precedente, si è cioè affermato che l'attuale *framework* normativo sia duttile e disancorato da ogni dottrina economica. La decisione di bilancio insomma, secondo la letteratura prevalente, potrebbe essere impostata sui binari delle politiche keynesiane o su quelli del rigore in base alle valutazioni compiute dagli organi di indirizzo politico. Tuttavia, alla luce di quanto illustrato, tale giudizio non è persuasivo.

Alcuni spunti critici, a riguardo, sono stati tratti già dall'analisi del testo costituzionale. Se il concetto di equilibrio, come richiamato dal primo comma dell'art. 81 della Costituzione, è inidoneo a definire come rigido il paradigma della decisione di bilancio, esso, d'altra parte, non può da solo provare la sua duttilità. Come già detto, l'espressione a causa della sua vaghezza serve solo a escludere la sussistenza del vincolo più stringente (il pareggio nominale) lasciando impregiudicate tutte le altre possibilità.

Segnali meno equivoci provengono invece dal secondo comma; esso, infatti, limitando e rendendo eccezionali i casi in cui è ammesso il ricorso all'indebitamento dimostra una chiara avversione verso le politiche in *deficit spending*. Se nella Costituzione del '48 il *deficit* è un'opzione liberamente percorribile dai *policy maker*, nel testo attuale diviene un'eccezione, mentre il rigore contabile è la regola. La concezione patologica dell'indebitamento è altresì rivelata dal fatto che nel caso in cui si faccia ad esso ricorso si deve (obbligatoriamente) provvedere contestualmente a indicare un piano di rientro, cosicché la deviazione dei conti pubblici dal "tracciato" si esaurisca entro un arco di tempo ben individuato. Infine anche il terzo comma dell'articolo 81 rivela un mutamento rispetto al passato: attraverso l'eliminazione del sistema di reciproche

limitazioni tra legge di bilancio e norme di spesa, la Carta esprime la preminenza dell'interesse finanziario su ogni altro.

I contorni di questo quadro normativo divengono ancora più nitidi se si rivolge l'attenzione alla legge di attuazione della disciplina costituzionale. Con la legge 243 del 2012, infatti, il legislatore elimina ogni margine di ambiguità e chiarisce la portata della regola dell'equilibrio, declinandola in un vincolo numerico che (seppur stabilito all'interno di una forbice) non può mai essere inferiore al "valore soglia" individuato dalla Commissione (l'MTO minimo) sulla base di un calcolo matematico. Nella più "flessibile" delle possibilità quindi il saldo netto strutturale dell'Italia dovrà attenersi a un vincolo numerico individuato da Palazzo Berlaymont sulla base di un'operazione aritmetica. L'anelasticità del governo dei conti pubblici è inoltre denunciata dalla previsione del meccanismo automatico di correzione che impone all'Esecutivo, laddove si verifichi uno scostamento che possa pregiudicare il raggiungimento dell'obiettivo a medio termine, di adottare tutte le misure necessarie per il suo conseguimento entro l'arco di tempo già stabilito. Il rispetto del precetto contabile viene così accompagnato da un'ulteriore garanzia che però, come appare chiaro, comprime la sfera di discrezionalità degli organi di indirizzo. Non solo. Si ricordi, infatti, che l'assoggettamento dei saldi di bilancio a un vincolo di carattere numerico, l'avversione verso l'indebitamento e l'istituzione di un meccanismo automatico di correzione sono elementi essenziali del paradigma di bilancio elaborato dalla *Constitutional Political Economy*. Inoltre dalla lettura della legge 243, cit., si ha l'impressione, confermata dai numerosi rinvii all'ordinamento eurounitario, che il legislatore statale abbia voluto adeguare l'impianto normativo nazionale alla costituzione fiscale europea. Ne deriva che il diritto interno, al pari di quello sovranazionale, vede nella stabilità finanziaria la *Grundnorm* su cui fondare il governo dei conti pubblici. È alla luce di quanto appena illustrato che si ritiene di poter inferire che l'attuale disciplina in materia di bilancio sia: rigida, perché vincola la decisione a un limite di carattere numerico, e orientata verso la dottrina economica della *Constitutional Political Economy*. In definitiva è possibile affermare che tra i due modelli costituzionali richiamati nella

prima parte del lavoro (§ 3, Cap. I), l'Italia abbia deciso di aderire a quello che limita le prerogative degli organi statali e impone, *ex lege*, decisioni finanziarie ispirate al canone del rigore.

Per falsificare quanto prospettato si dovrebbe dare una risposta a questo interrogativo: possono attualmente i *policy maker* statali sulla base di una valutazione politica, e quindi in virtù di un giudizio di opportunità, attuare politiche in *deficit spending*? Se la risposta è positiva le superiori conclusioni sono evidentemente fallaci, diversamente si dovrà concordare con l'impostazione generale prospettata.

Si può quindi sostenere che vi sia una soluzione di continuità tra l'attuale quadro normativo e quello in vigore prima della riforma del 2012, del resto da qualsiasi punto si inquadri la questione un dato sembra incontrovertibile: il vincolo dell'equilibrio di bilancio («vago e impalpabile») descritto dalla giurisprudenza costituzionale è stato sostituito da uno di carattere numerico, e tanto basta a rivelare la distanza siderale intercorrente tra il paradigma anteriore alla riforma del 2012 e quello successivo. Bisogna tuttavia riconoscere che la scelta di introdurre vincoli così stringenti all'interno della Costituzione è stata liberamente assunta dal legislatore italiano: non esistevano infatti obblighi giuridicamente rilevanti che imponessero questa soluzione (come attestato dalla giurisprudenza costituzionale francese), né valore vincolante può essere attribuito alle sollecitazioni informali poste in essere dalle istituzioni europee. Non solo. Come dimostrato dagli orientamenti della Corte Costituzionale, il risanamento dei conti pubblici si sarebbe potuto condurre anche attraverso un'interpretazione più rigorosa della disciplina in vigore e quindi a Costituzione invariata. Seguendo questa via, invece, l'Italia ha deciso di assumere un vincolo opprimente che parte dal presupposto, scientificamente non pacifico (§ 3, Cap. I), che l'austerità sia il più corretto tra gli indirizzi su cui può essere impostata la politica fiscale, a prescindere dal contesto nel quale essa dovrà intervenire.

2. Rigore e duttilità. Regola ed eccezione.

Vi è un'obiezione che più di ogni altra potrebbe essere mossa rispetto alla tesi ora espressa: il *set* normativo preso in esame introduce alcuni elementi di flessibilità, ragion per cui se per un certo verso si assiste a un irrigidimento delle regole, è altrettanto vero, d'altra parte, che il sistema di governo dei conti pubblici prevede una serie di fattori di elasticità che impediscono di sostenere che attualmente la politica di bilancio sia imbrigliata in una "camicia di forza". A tal proposito tuttavia si rendono necessarie alcune precisazioni. Tralasciando il richiamo al saldo strutturale sulla cui portata ci si è già soffermati nelle pagine precedenti (§ 4, Cap. III), è il caso di concentrare l'attenzione sulle ipotesi in cui è possibile ricorrere all'indebitamento.

Sul punto, in primo luogo, occorre osservare che le eccezioni, per loro stessa definizione, sono finalizzate a mitigare un certo precetto e non ad alterarne la portata. È infatti una costante tipica di tutte le branche del diritto affiancare un comandamento, specie se particolarmente rigido, ad eccezioni che lo derogano senza per questo alterarne significativamente la cogenza. Del resto la sussistenza di una norma che individua tassativamente le ipotesi in cui deve essere applicata, postula (sotto il profilo logico) l'esistenza di un'altra norma, di segno opposto, che vieta quella fattispecie in tutti gli altri casi non richiamati nel testo (in ossequio al principio *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*). Il secondo comma dell'articolo 81, insomma, dovrebbe essere letto come se recitasse così «il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e [...] al verificarsi di eventi eccezionali⁶⁴⁴, *id est è vietato in tutti gli altri casi*»⁶⁴⁵. Formulata in questo modo, sarebbe più arduo parlare di previsione normativa che introduce flessibilità nel sistema di gestione della finanza pubblica; volendo affrontare la questione dal punto di vista algebrico si potrebbe dire che se prima

⁶⁴⁴ Vale la pena evidenziare che (ex art. 6, l. n. 243 del 2012) gli eventi eccezionali, ad ogni modo, devono essere definiti sulla base del diritto eurounitario, ragion per cui le ipotesi in cui è possibile ricorrere all'indebitamento non sono comunque della disponibilità degli organi di indirizzo nazionali.

⁶⁴⁵ L'elenco delle ipotesi in cui è possibile ricorrere all'indebitamento potrebbe forse essere integrato in via analogica?

della riforma l'insieme "indebitamento" conteneva un numero indeterminato (n) di casi, attualmente ne include solo due⁶⁴⁶. Inoltre non può essere taciuto che tutte le elaborazioni teoriche delle *Balanced Budget Rules* (compresa quella di Buchanan e Wagner) prevedono delle *escape clauses*, ossia delle fattispecie derogatorie al precetto generale in virtù delle quali (in via del tutto straordinaria e temporanea) è possibile disattendere la regola di bilancio.

Alla luce di quanto esposto non si ritiene, tuttavia, di negare che vi siano dei margini di flessibilità, ma solamente che essi non abbiano un rilievo tale da poter essere considerati con un tratto caratteristico del *set* di norme che disciplinano la decisione di bilancio. Del resto sarebbe stato ragionevole (o forse anche possibile) introdurre una regola di questo tipo senza prevedere delle eccezioni?

3. Chi è il *dominus* della decisione di bilancio?

Se nel passato, come illustrato nel primo capitolo, le deliberazioni in materia di finanza pubblica sono il prodotto della mediazione tra le posizioni di Parlamento e Governo, attualmente non può di certo essere prospettata la medesima soluzione. Il bilancio, infatti, appare come la risultante di un procedimento complesso che si svolge su due piani: eurounitaria e statale. In ciascuna fase essenziale del processo decisionale è infatti previsto il coinvolgimento tanto delle istituzioni europee, quanto di quelle nazionali. La decisione di bilancio, insomma, si configura come la sintesi della dialettica tra Unione Europea e Stato.

Nella sfera unionale le determinazioni riguardanti la politica di bilancio dei singoli paesi membri vengono, di norma⁶⁴⁷, assunte di comune accordo tra Commissione e Consiglio. Si assiste pertanto al concorso tra metodo comunitario e intergovernativo, ragion per cui non è azzardato ipotizzare che, nella misura in cui

⁶⁴⁶ Casi che poi vengono declinati in un numero, comunque finito, di possibilità dalla legge 243 del 2012

⁶⁴⁷ Come visto sopra vi sono delle ipotesi in cui si possono verificare dei conflitti tra le due istituzioni europee, in questi casi a prevalere è il Consiglio; tuttavia con l'introduzione della regola della *reverse majority* la potestà decisionale viene attribuita, in via ordinaria, alla Commissione.

si fa ricorso a quest'ultimo, il processo decisionale è influenzato dagli interessi dei singoli Stati rappresentati in seno al consesso unionale. È infatti ragionevole supporre che i suoi membri, legati da una relazione di tipo rappresentativo al paese di cui sono espressione, agiscano con lo scopo di soddisfare gli interessi del corpo elettorale a cui devono il proprio mandato e non di quello nei confronti del quale produrrà effetti il provvedimento adottato. In definitiva parrebbe, insomma, che nella parte in cui le direttrici del processo di bilancio vengono fissate dal Consiglio si verifichi un *vulnus* del legame fondamentale (e genetico) tra deliberazione finanziaria e principio rappresentativo⁶⁴⁸.

Il nuovo assetto «euronazionale» della decisione di bilancio ha chiaramente generato delle ripercussioni, sul profilo interno, sull'equilibrio tra organi di indirizzo nazionali. La necessità di dare risposte celeri alle istituzioni europee, infatti, ha attribuito ulteriore rilievo, rispetto a quello già ottenuto attraverso il processo di razionalizzazione, alla posizione del Governo a discapito di quella del Parlamento.

Il quadro descritto rivela un duplice rafforzamento della posizione dell'Esecutivo che partecipa al processo deliberativo in qualità di interlocutore privilegiato di Palazzo Berlaymont e di membro del Consiglio. A fronte di ciò, invece, le prerogative parlamentari risultano essere, specularmente, doppiamente compresse: da una parte, infatti, la disciplina dettata dal Semestre europeo costringe le Assemblee legislative ad analizzare i documenti finanziari in tempi assai ristretti, dall'altra, invece, in via di prassi, con l'avallo di tutte le forze politiche, è stato dimostrato che il contributo delle Camere può essere ridotto a un intervento *pro forma* (come avvenuto nella sessione di bilancio 2017)⁶⁴⁹.

La strada scelta dal legislatore del 2012 per restituire dignità al ruolo parlamentare è il potenziamento della funzione di controllo. Tale soluzione,

⁶⁴⁸ Discorso analogo non può invece essere fatto per quanto concerne la Commissione che invece, essendo legata da un vincolo di tipo fiduciario con il Parlamento, è comunque espressione della volontà manifestata dal corpo elettorale.

⁶⁴⁹ Sembra, inoltre, che in tal modo siano state frustrate tutte le potenzialità legate alla nuova impostazione che ha riconosciuto "carattere sostanziale" alla legge di bilancio (vedi *supra* § 2.3, Cap. III).

tuttavia, deve essere accolta con una certa cautela. In primo luogo perché l'esercizio di questa funzione, in base a quanto previsto dal secondo comma dell'art. 5 della legge cost. 1 del 2012, riguarderà in modo particolare l'equilibrio tra entrate e spese e la qualità dell'efficacia delle spese delle pubbliche amministrazioni e non, invece, la conformità tra indirizzo parlamentare e scelte del Gabinetto; inoltre è difficile credere che il potenziamento di una funzione che si risolve nell'esercizio di «pressione politica» possa, da solo, far mutare l'atteggiamento prevaricatore dell'Esecutivo, riequilibrando le sue relazioni con le Camere. Non può inoltre essere taciuto che, in questo ambito, l'elaborazione teorica che ricostruisce la funzione parlamentare in termini di controllo prende le mosse dalla tesi che concepisce il bilancio come legge formale, nata, come visto, con il preciso scopo di limitare le Camere (vedi *supra* § 6, Cap. I). Sul punto, tuttavia, in attesa della riforma dei regolamenti parlamentari si possono fare solo delle supposizioni, sarà infatti la fonte parlamentare, completando l'attuale paradigma costituzionale, a rivelare dove si debba collocare il punto di equilibrio tra Esecutivo e Assemblee legislative.

In definitiva si può dire che attualmente non esista un vero e proprio *dominus* della decisione di bilancio. Essa, infatti, è il risultato della codeterminazione tra istituzioni europee e statali: pertanto anche il ruolo del Governo, che pure ha una posizione preponderante a livello nazionale, è fortemente ridimensionato dai poteri riconosciuti agli organi dell'Unione; alla luce di quanto previsto dal Semestre europeo è oramai giuridicamente escluso che l'Esecutivo possa decidere, con il solo consenso delle Camere, di imprimere un certo indirizzo in materia di finanza pubblica senza prima confrontarsi con l'Unione Europea⁶⁵⁰. Si delinea così un nuovo obiettivo per il costituzionalismo: sulla scia di quanto già elaborato dalla giurisprudenza costituzionale tedesca, la scienza giuspubblicistica sarà chiamata a definire, prima ancora che il punto di equilibrio tra organi di

⁶⁵⁰ Si ricordi inoltre che l'Italia con il TSCG si è impegnata a discutere in sede eurounitaria tutte le riforme economiche prima di attuarle (vedi *supra* § 7.3, Cap. II).

indirizzo nazionali, la misura in cui le istituzioni europee possano comprimere la sfera di attribuzioni dei *policy maker* statali.

4. Quali prospettive?

Alla luce delle osservazioni compiute sino a questo momento si ha l'impressione, tuttavia, che i fenomeni descritti e commentati siano espressione di un processo di incerto esito e ancora ben lontano dalla sua definizione. Conclusioni definitive su questa materia potranno essere tratte solo quando l'Europa, abbandonando l'ambiguità ontologica che la connota, si assesterà definitivamente sul modello dell'organizzazione internazionale, ridimensionando così le sue prerogative, ovvero si evolverà in una struttura di tipo statale, accrescendo in tal modo i suoi poteri, ma assoggettando i suoi meccanismi di funzionamento alle regole imposte dal principio democratico.

In ultima battuta sia consentita una considerazione di carattere personale. Negli ultimi anni le misure di risanamento della finanza pubblica sono state salutate dai più come lo strumento in grado di porre rimedio agli errori delle generazioni passate a beneficio di quelle future. Nel formulare questo giudizio, tuttavia, non si tengono presenti gli effetti, certificati dal tasso di disoccupazione giovanile, che il rigore fiscale sta producendo sulla generazione attualmente in età da lavoro: nei suoi confronti infatti, sulla bilancia dell'equità, il pareggio di bilancio rischia di divenire la spada di Brenno.

BIBLIOGRAFIA

T. ABBIATE, *Le Corti e la crisi: la giurisprudenza dei "PIIGS"*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2013.

L. ALLA, *Verso una nuova governance economica della UE*, in *amministrazioneincammino.it*, 2011.

A. AMATO, *La finanza funzionale*, Milano, 1958.

A. ANZON, *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull'integrazione europea nella "sentenza Lissabon" del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Giur. cost.*, 6/2009.

G. ARCONZO, *Le scelte di finanza pubblica durante la crisi: la prima applicazione del ciclo di programmazione economica alla luce dell'introduzione del Semestre europeo*, in *Rivista AIC*, 1/2012.

G. ARCONZO, *Le scelte di finanza pubblica in una «democrazia decidente»: alla ricerca di un nuovo ruolo per Parlamento e Governo*, in *Quad. cost.*, 4/2008.

A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *costituzionalismo.it*, 3/2011.

R. BARATTA, *I vincoli imposti dal fiscal compact ai bilanci nazionali*, in *federalismi.it*, 17/2014,.

R. BARATTA, *Legal issues of the "Fiscal Compact". Searching for a mature democratic governance of the euro*, in *Dir. Un. Eur.*, 4/2012.

S. BARTOLE, *Art. 81*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1979.

L. BARTOLUCCI, *Le legge "rinforzata" n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *osservatoriosullefonti.it*, 3/2016.

F. BASSANINI, *Riflessioni sulla riforma della «Costituzione finanziaria»*, in *Quad. cost.*, 1/1993

F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, *Prime osservazioni sul disegno di legge A.C. 2555 di riforma della contabilità dello Stato*, in *Astrid Rassegna*, 8 luglio 2009.

F. BASSANINI, S. MERLINI, *Introduzione*, in F. Bassanini, S. Merlini (a cura di), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, 1995.

M. BELLETTI, *Corte Costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, 2016.

C. BERGONZINI, *Il cd. "pareggio di bilancio" tra Costituzione e legge 243 del 2012: le radici e gli equivoci di una Riforma controversa*, in *Studium Iuris*, 1/2014.

C. BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l.n. 163/2016): le principali novità e alcuni profili critici*, in *federalismi.it*, 9/2017.

C. BERGONZINI, *Parlamento e decisione di bilancio*, Milano, 2014.

C. BERGONZINI, *Teoria e praxia delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quad. cost.*, 1/2011.

E. BERTOLINI, *Il futuro della governance finanziaria europea alla luce della sentenza Pringle*, in *Riv. giur. lav.*, 2/2013.

E. BERTOLINI, *La nuova dimensione della sovranità dei Parlamenti nazionali in materia finanziaria e di bilancio*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2013.

R. BIFULCO, *Il custode della democrazia parlamentare. Nota a prima lettura alla sentenza del tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011 sui meccanismi europei di stabilità finanziaria*, in *rivista AIC*, 3/2011.

F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2/2012.

R. BIN, *L'applicazione diretta della Costituzione, le sentenze interpretative, l'interpretazione conforme a Costituzione della legge*, relazione al Convegno *La circolazione dei modelli e delle tecniche di giudizio di costituzionalità in Europa*, organizzato dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Roma 27 e 28 ottobre 2006, in *associazioneideicostituzionalisti.it*.

P. BIRASCHI, L. GIAMBONI, F. GIAMMUSSO, *Il saldo di bilancio strutturale secondo la metodologia dell'Unione europea*, in *Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dipartimento del Tesoro. Note tematiche*, 6/2009.

M. BOCCACCIO, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione e la legge rinforzata n. 243/2012*, in *Associazione fra le società italiane per azioni. Note e studi*, 1/2014.

G. BOGGERO, *Il governo per confronto: l'Italia nel primo "semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche"*, in *amministratoreincammino.it*, 2012.

G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Nomos*, 3/2008.

G. BOGNETTI, *Il pareggio del bilancio nella carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2011.

G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, Milano, 1995.

A. BOITANI, L. LANDI, *Il labirinto delle regole europee: l'Obiettivo di medio termine*, in *lavoce.info*, 4/7/2014

A. BOITANI, L. LANDI, *Regole europee: la lunga strada per uscire dalla stupidità*, in *lavoce.info*, 27/06/2014.

M. BONINI, *Delle prerogative parlamentari nell'Europa dei fallimenti di Stato (commento alla sentenza del tribunale costituzionale tedesco del 19 giugno 2012)*, in *Quad. cost.*, 4/2012.

G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 3/2014.

A. BRANCASI, (voce) *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir.*, Annali VII, Milano, 2014.

A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2/2012

A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2011.

A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in *Astrid Rassegna*, 7/2009.

A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985.

A. BRANCASI, *Le nuove regole di bilancio*, in M. P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo Lisbona*, Bologna, 2012.

A. BRANCASI, *L'introduzione del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1/ 2012.

A. BRANCASI, *L'obbligo di copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giur. cost.*, 3/2012.

J. M. BUCHANAN, *Costituzione e politica economica*, in *Economia delle Scelte Pubbliche*, 1/1987.

J. M. BUCHANAN, R. E. WAGNER, *Democracy and Keynesian Constitutions: Political Biases and Economic Consequences*, in *The consequence of Mr. Keynes*, London, 1978, trad. it. E. Bona, *La democrazia e le costituzioni keynesiane: tendenze politiche e conseguenze economiche*, in *La scuola di public choice: costi della politica e controllo democratico*, Roma, 1979.

J. M. BUCHANAN, *From Private Preferences to Public Philosophy: The Development of Public Choice*, in *The Economic of Politics*, London, 1987, trad. it. G. Bona, *Dalle preferenze private alla filosofia pubblica: lo sviluppo della public choice*, in S. Carrubba, D. da Empoli, *La scuola di public choice: costi della politica e controllo democratico*, Roma, 1979.

J. M. BUCHANAN, G. TULLOCK, *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, 1965, trad. it. D. Giannetti (a cura di), *Il calcolo del consenso*, Bologna, 1998.

J. M. BUCHANAN, *The Domain of Constitutional economics*, in *Constitutional Political Economy*, 1/1990.

J. M. BUCHANAN, *The Moral Dimension of Debt Financing*, in *Economic Inquiry*, 1985, trad. it. E. Galli, *La dimensione morale del finanziamento del debito*, in *Stato, mercato e libertà*, Bologna, 2006.

J. M. BUCHANAN, *The Public Choice Perspective*, in *Journal of Public Finance and Public Choice*, 1983, trad. it., E. Galli (a cura di), *La prospettiva della Public Choice*, in J. M. Buchanan, *Stato, mercato e libertà*, Bologna, 2006.

J. M. BUCHANAN, *The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach*, in *Journal of Political Economy*, 1949, in J. M. Buchanan, *Stato, mercato e libertà*, Bologna, 2006.

J. M. BUCHANAN, E. WAGNER, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York, 1977, trad. it. D. da Empoli, *La democrazia in deficit. L'eredità politica di Lord Keynes*, Roma, 1997.

S. BUSCEMA, *Bilanci pubblici* (voce), in *Enc. giur.*, III, 1999.

S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato* (voce), in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959.

- C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista AIC*, 4/2012.
- D. CABRAS, *La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Quad. cost.*, 1/2013.
- D. CABRAS, *La riforma dei regolamenti parlamentari: un obiettivo da non sottovalutare*, in *federalismi.it*, 10/2013.
- D. CABRAS, *L'impatto della nuova governance economica europea sull'ordinamento italiano*, in *Quad. Cost.*, 2/2011.
- D. CABRAS, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quad. cost.*, 1/2012.
- D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2/2012.
- D. CABRAS, *Un Fiscal Council per l'Italia*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2011.
- V. CAIANIELLO, *Corte costituzionale e finanza pubblica*, in *Giur. it.*, 4/1984.
- R. CALVANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la perdita sensibilità della Corte di giustizia dell'Unione europea alla luce del caso Pringle*, in *Giur. cost.*, 3/2013.
- P. CANAPARO, *Gli equilibri di finanza pubblica e le clausole di salvaguardia*, *Public Finance Research Papers*, Istituto di Economia e Finanza, DIGEF, Sapienza University of Rome, 13.
- A. CANEPA, *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria*, in *rivista AIC*, 1/2015.
- E. CANNIZZARO, M. E. BARTOLINI, *Continuità, discontinuità e catastrofismo. Sulle reazioni della dottrina al Lissabonurteil*, in *Dir. Un. Eur.*, 1/2010.
- R. CAPONI, *Democrazia, integrazione europea, circuito delle corti costituzionali (dopo il Lissabon-Urteil)*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2/2010.
- G. CAPORALI, *Patto di stabilità e crescita e ordinamento europeo*, in *Dir. soc.*, 2004.
- M. CAPUTO, *La sessione di bilancio 2009. Spunti e prospettive alla luce della riforma della legge di contabilità*, in *Rass. parl.*, 1/2010.

- M. CARABBA, *Programmazione economica (voce)*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1987.
- G. G. CARBONI, *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, Torino, 2006.
- R. CASELLA, *Il Consiglio costituzionale francese e il trattato sul Fiscal Compact*, in *Forum Quad. cost.*, 26 ottobre 2012.
- L. CASINI, F.G. ALBISINNI, E. CAVALIERI, *Le istituzioni della globalizzazione*, in G. Napoliato (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012,
- L. CASO, *Il nuovo art. 81 Cost. e la legge rinforzata*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive percorsi e responsabilità*, Milano, 2013.
- S. CASSESE, *Chi governa il mondo?*, Bologna, 2013.
- S. CASSESE, *Il diritto globale*, Torino 2009.
- S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Bari-Roma, 2003.
- S. CASSESE, *Stato in trasformazione*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2016.
- G. CASTELLI AVOLIO, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato. Relazione del Presidente della Commissione finanze e tesoro, onorevole Castelli Avolio, presentata al Presidente della Camera il 17 febbraio 1955, Atti della Camera, II legislatura n. 1603-A e 1603-bis-A.*
- W. CERFEDA, *La dis-Unione Europea e il Patto Euro Plus*, in *Sociol. dir.*, 3/2011.
- R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006.
- R. CHERCHI, *Scritti di storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Cagliari, 2012.
- O. CHESSA, *Drittwirkung e interpretazione costituzionale: brevi osservazioni su un caso emblematico*, in E. Malfatti, R. Romboli, E. Rossi (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua "diffusione". Verso un controllo di costituzionalità di tipo diffuso? Atti del seminario di Pisa svoltosi il 25-26 maggio 2001 in ricordo di Giustino D'Orazio*, Torino, 2002.

- O. CHESSA, *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'unione monetaria e principi costituzionali supremi*, in *Forum Quad. cost.*, 4/2016.
- O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016.
- C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica: lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di undici legislature*, Torino, 1995.
- C. CHIMENTI, *I futuri esercizi e l'art.81 della Costituzione*, in *Giur. it.*, 1/1966.
- C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, 1974.
- M. P. CHITI, *Am Deutschen Volke. Prime note sulla sentenza del BundeVerfassunGericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona e la sua attuazione in Germania*, in *Astrid online*.
- M. P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive percorsi e responsabilità*, Milano, 2013.
- M. P. CHITI, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5-6/2013.
- F. COEN, *Il Parlamento e la spesa pubblica*, in *Democrazia e diritto*, 4/1963.
- E. COLARULLO, *Le leggi collegate alla manovra finanziaria*, in *Quad. cost.*, 3/1993.
- E. COLARULLO, *L'indirizzo di spesa tra governo e parlamento*, Milano, 1986.
- A. COMBA, *Fondo monetario internazionale* (voce), in *Enc. dir.*, Ann. IV, Milano, 2011.
- G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria* (voce), in *Enc. dir.*, Ann. VII, Milano, 2014.
- F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il patto Europlus*, in *federalismi.it*, 5/2012.
- C. COTTARELLI, *Il metodo conta: crescita potenziale e regole fiscali*, in *lavoce.info*, 3/3/2015.

C. COTTARELLI, F. GIAMMUSSO, C. PORELLO, *Politica di bilancio ostaggio della stima del Pil potenziale*, in *lavoce.info*, 4/11/2014.

V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984.

A. CRISMANI, *Regole di copertura finanziaria e pareggio di bilancio*, in *Giur. it.*, 2014.

S. D'ACUNTO, *Art. 126*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014.

N. D'AMICO, *Il pareggio di bilancio e il sistema dei controlli*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive percorsi e responsabilità*, Milano, 2013.

N. D'AMICO, *I rapporti fra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, in *Giornale dir. amm.*, 10/2012.

N. D'AMICO, *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, in *IBL papers*, 12 dicembre 2011.

D. DA EMPOLI, *L'uso della politica di bilancio a fini anticongiunturali*, in D. Da Empoli, P. De Ioanna, G. Vegas (a cura di), *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra governo e parlamento*, Milano, 1995.

L. DANIELE, *Unione economica e monetaria, obblighi degli Stati membri e poteri sanzionatori delle istituzioni*, in *Dir. un. eur.*, 4/1996.

G. D'AURIA, *Bilancio, controlli comunitarie e controlli nazionali*, in M. P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo Lisbona*, Bologna, 2012.

G. D'AURIA, *I controlli e la copertura finanziaria delle leggi*, in *Giornale dir. amm.*, 7/2010.

F. DAVERI, *Come a Bruxelles vedono i conti dell'Italia: male*, in *lavoce.info*, 28/2/2017.

F. DAVERI, *I conti pubblici dopo la legge di bilancio 2017*, in *lavoce.info*, 2/11/2016.

M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il vincolo stupido*, Roma, 2015.

D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del Legislatore)*, in *Giur. cost.*, 3/2012.

- P. DE IOANNA, *Dalla legge n. 468 del 1978 alla legge n. 362: note sul primo decennio di applicazione della «legge finanziaria»*, in *Quad. cost.*, 2/1989
- P. DE IOANNA, *Fiscal Compact tra istituzioni ed economia*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1-2/2013.
- P. DE IOANNA, *Forma di governo e politica di controllo della finanza pubblica*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 3/2013.
- P. DE IOANNA, *Il problema della copertura delle leggi di spesa dopo le riforme, di contabilità e procedura parlamentare, del 1988-1989*, in F. Bassanini, S. Merlini (a cura di), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, 1995.
- P. DE IOANNA, *Legge finanziaria e approvazione del bilancio*, in *Dem. dir.*, 1/1980.
- P. DE IOANNA, C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, 2008.
- P. DE IOANNA, *La riforma della l. 468/78 nei lavori parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2/1989.
- P. DE IOANNA, L. LANDI, *Politica, tecnica e democrazia: un rapporto cruciale*, in *Econpubblica – Centre for Research on the Public Sector*, Short note n. 3, settembre 2012.
- G. DELLA CANANEA, *Finanza e amministrazione pubblica*, in G. Della Cananea, M. Dugato (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte Costituzionale*, Napoli, 2006.
- G. DELLA CANANEA, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin.*, 4/2001.
- G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996.
- G. DELLA CANANEA, *La discutibile applicazione del Patto di stabilità all'Irlanda*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1-2/2001.
- G. DELLA CANANEA, *La "pubblicità" dei disavanzi eccessivi: tecniche di determinazione ed effetti*, in *Riv. trim. dir. pubbl. comm.*, 3-4/2009.
- G. DELLEDONNE, *Le Corti costituzionali nazionali di fronte alle trasformazioni dell'Unione economica e monetaria: consonanze e dissonanze fra Karlsruhe e la rue de Montpensier*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2013.
- L. DE LUCIA, *"Pastorato" e "disciplinamento nella governance economica europea. Diritto e razionalità economica a seguito della crisi*, in *Dir. pubbl.*, 3/2015.

F. R. DE MARTINO, *Revisione dei Trattati europei, Fiscal Compact e Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 1/2015.

H. DENIS, *Histoire de la pensée économique*, Paris, 1965, trad. it. *Storia del pensiero economico*, Milano, 1973.

A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla lettura*, in *federalismi.it*, 18/2012.

N. DE SADELEER, *The new architecture of the european governance: a Leviathan or a flat-footed colossus?*, in *MJ*, 2/2012.

E. DE SIMONE, *Alle origini della scissione tra democrazia e controllo di bilancio in Italia. Una possibile spiegazione in chiave istituzionale*, in *Riv. dir. fin.*, 3/2014.

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

R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *federalismi.it*, 10/2012.

R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, 4/2012.

R. DICKMANN, *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema del bilancio dello Stato e degli enti pubblici*, in *federalismi.it*, 1/2010.

R. DICKMANN, *La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della governance economica europea*, in *federalismi.it*, 8/2011.

R. DICKMANN, *Prime note sulla nuova legge di bilancio e sulla manovra di finanza pubblica alla luce delle modifiche apportate nel 2016 alla legge di contabilità generale n. 196 del 2009*, in *federalismi.it*, 6/2017.

G. DI GASPARE, *Innescare un sistema di equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in *amminisitazioneincammino.it*, 2011.

A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *federalismi.it*, 18/2012.

- F. DONATI, *Sentenze della Corte Costituzionale e vincolo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.*, in *Giur. cost.*, 8/1989.
- A. DUS, *L'interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 1/1959.
- P. ECOCHARD, *Governance economica europea e coordinamento delle politiche economiche: il "semestre europeo"*, in *Istituzione del federalismo*, numero speciale.
- L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in L. EINAUDI, *Lo scrittorio del Presidente*, Torino, 1956.
- L. ELIA, *Governo (forme di)* (voce), in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970.
- C. ESPOSITO, *Atti parlamentari* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, IV, 1959.
- F. FABBRINI, *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quad. cost.*, 2/2012.
- L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *costituzionalismo.it*, 2/2013.
- F. FAURI, *L'Italia e l'integrazione economica europea*, Bologna, 2001.
- M. R. FERRARESE, *Globalizzazione giuridica* (voce), in *Enc. dir.*, Ann. IV, Milano, 2011.
- M. R. FERRARESE, *Le organizzazioni internazionali e gli stati «contraenti»*, in *Rass. sociol.*, 2/2003.
- A. FERRARI ZUMBINI, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1-2/2013.
- L. FIORENTINO, *Il lento coordinamento della finanza pubblica*, in *Giornale dir. amm.*, 7/2010.
- G. FONTANA, *I giudici europei di fronte alla crisi economica*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT*, 114/2014.
- C. FORTE, *La riforma degli istituti relativi alla manovra di finanza pubblica*, in *Riv. dir. fin.*, 1/2000.
- A. FRACASSO, *La riforma della governance economica europea: passi avanti su una strada ancor più in salita*, in *nelmerito.com*, 22 novembre 2010,
- C. FRALE, S. DE NARDIS, *Quando il gap si fa incerto: stime alternative del potenziale e dell'output gap nell'economia italiana*, UPB nota n. 2/luglio 2017.

- S. GABRIELE, *L'austerità: un caso di eterogenesi dei fini?*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1-2/2013.
- G. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005.
- A. GALIANI, *La riforma del bilancio dello stato e bilancio della riforma*, in *Riv. dir. fin.*, 2/2011.
- F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2017.
- P. GAMBALE, D. PERROTTA, *I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia: il crescente rafforzamento del ruolo dell'esecutivo e la possibile definizione dei «controlimiti» parlamentari*, in *Rass. parl.*, 2/2005.
- E. GAMBARO, *Le regole dell'Unione Europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Dir. comm. internaz.*, 2/2013.
- L. GIANNITI, *Dal rapporto dei 4 Presidenti del 2012 a quello del 5 Presidente del 2015: prime note sull'evoluzione della governance economica dell'Unione*, in *Dir. pubbl.*, 1/2016.
- L. GIANNITI, *Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione?*, in *IAI* 11/02.
- L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, in *Astrid Rassegna*, 2 agosto 2011.
- L. GIANNITI, *Prime note sulla costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, 6/2013.
- L. GIANNITI, C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *riv. giur. Mezzogiorno*, 1-2/2013.
- L. GIOVANELLI, *Contabilità di Stato e sistema europeo dei conti (SEC95) nella prospettiva comunitaria*, Milano, 2006.
- A. GIOVANNELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quad. cost.*, 4/2013.
- T. F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 1/2014.
- M. GNES, E. CHITI, *Cronache europee 2010*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2011.

- M. GOLDMANN, *Legarsi le mani: il quadro delle misure di riduzione del deficit in Germania*, in *Giornale dir. amm.*, 12/2010.
- C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzioni e prospettive*, Padova, 2013.
- E. GRIGLIO, *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti parlamentari*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2013.
- E. GRIGLIO, *Il protocollo sull’Ufficio parlamentare di bilancio: una «fuga» dai regolamenti parlamentari*, in *Quad. cost.*, 1/2014.
- E. GRIGLIO, *La revisione del regolamento della Camera: un timido tentativo di ripensa gli strumenti di indirizzo e controllo*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2014.
- G. GUARINO, *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Milano, 2006.
- A. GUAZZAROTTI, *Quel che gli eurocrati non dicono. E se i conti della Commissione fossero (ideologicamente) sbagliati?*, in *lacostituzione.info*, 6/5/2017.
- Y. GUERRA, *Alcuni spunti di riflessione sull’ufficio parlamentare di bilancio*, in *Forum Quad. cost.*, 3 maggio 2016.
- G. GUZZETTA, *Il circuito Parlamento – Governo – Corte dei Conti dopo la riforma dell’art. 81 Cost. e il ruolo del fiscal council*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013.
- F. GUZZO, *Il pareggio di bilancio e dintorni*, in *Astrid Rassegna*, 11/2014.
- J. M. KEYNES, *The General Theory of Employment Interest and Money*, Cambridge, 1936, trad. it *Teoria generale dell’occupazione, dell’interesse e della moneta*, Torino, 2010.
- L. LANDI, *Failure is not a option: la costituzione dell’ufficio parlamentare di bilancio*, Relazione al Convegno della Fondazione Bruno Visentini, *L’Italia e la governance economica europea: vincoli, opportunità e proposte*, Orvieto, 4 aprile 2014.
- L. LANDI, *Fiscal Council: una comparazione internazionale e il caso italiano*, in Atti del seminario *La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e aperti e prospettive*, LUISS Guido Carli, 9 novembre 2012.
- H. LANDRETH, D. C. COLANDER, *History of Economic Thought*, Boston, 1996, trad. it. M. Longhi (a cura di), *Storia del pensiero economico*, Bologna, 1996.

G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015.

G. LO CONTE, *La riforma della contabilità pubblica*, in *Giornale dir. amm.*, 6/2016.

G. LO CONTE, *L'organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, in *Giornale dir. amm.*, 10/2012.

R. LOIERO, *La nuova governance politica economica dei paesi UE*, in *federalismi.it*, 22/2010.

R. LOIERO, *La nuova governance europea di finanza pubblica e il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *federalismi.it*, 16/2013.

L. LORELLO, *Le legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, in S. Pajno, G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. Le relazioni tra governo e parlamento*, Milano, 2012.

P. F. LOTITO, *Legge finanziaria, bilancio e provvedimenti «collegati». Riflessioni sugli atti normativi e di indirizzo in materia di finanza pubblica*, in U. De Servio (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, 1996.

M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive percorsi e responsabilità*, Milano, 2013.

M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione al convegno *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la Riforma costituzionale del 2012*, Corte Costituzionale, 22 novembre 2013.

N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007.

N. LUPO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge «rinforzata» o «organica»*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013.

N. LUPO *La conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in *Quad. cost.*, 1/2014.

N. LUPO, *La nuova cornice costituzionale e i regolamenti parlamentari*, in Atti del Seminario *La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012.

N. LUPO, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quad. cost.*, 3/1999.

N. LUPO, *La revisione del costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema costituzionale delle fonti*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2011.

N. LUPO, G. PERNICIARO, *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma non ancora sufficientemente organico*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2012.

N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del parlamento*, in *Dir. pubbl.*, 1/2016.

J. LUTHER, *Il rinvio pregiudiziale di Karlsruhe sui poteri della BCE*, in *Quad. cost.*, 2/2014.

A. MACCANICO, *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema di garanzie costituzionali della spesa pubblica*, in AA. VV., *Studi sulla Costituzione*, Milano, 1958.

A. MACCANICO, *Legge di bilancio e articolo 81 della Costituzione*, Roma, 2001.

P. MAGARÒ, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, in A. Giovannelli (a cura di), *Aspetti della governance economica nell'UE e in alcuni stati dell'Unione*, Torino, 2014.

X. MAGNON, *Une traité international de mise en œuvre du droit de l'Union européenne devant le Conseil constitutionnel: la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union Économique et monétaire (TSCG) peut ne pas exiger de révision constitutionnelle préalable*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 4/2012.

M. MARÈ, M. SARCINELLI, *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo?*, Atti seminario *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Roma, 22 novembre 2013, in *cortecostituzionale.it*.

G. MARTINICO, *L'art. 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei parlamenti nel sistema multilivello*, in G. BONVICINI, F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Roma, 2012.

N. MASTROPASQUA, *Corte dei conti e autonomie: nuove prospettive e controlli*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive percorsi e responsabilità*, Milano, 2013.

B. G. MATTARELLA, *Riflessioni sulla legittimità costituzionale delle ultime leggi finanziarie*, in *Quad. cost.*, 4/2006.

M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1*, in *Giur. cost.*, 5/2012.

K. MC MORROW, W. ROEGER, *Per l'Italia non è solo un problema di metodo*, in *lavoce.info*, 7/11/2014.

MEF, RGS, SERVIZIO STUDI DIPARTIMENTALE, *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Novità, riflessioni e prospettive*, Roma, 2010, *mef.gov.it*.

M. MEGLIANI, *Verso una nuova architettura finanziaria europea: un percorso accidentato*, in *Dir. comm. internaz.*, 1/2013.

P. MENGOZZI, *Il Trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Pringle*, in *Studi sull'integrazione europea*, 8/2013.

U. MEOLI, *Lineamenti di storia delle idee economiche*, Torino, 1978.

S. MERLINI, *Proposte di modifica dell'art. 81 della Costituzione e forma di governo*, in *Quad. cost.*, 1/1993.

M. F. MERAVIGLIA, *La politica economica e monetaria*, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte Speciale. Il diritto sostanziale*, Milano, 2010.

M. MISSAGLIA, *Addio a Keynes*, in *Riv. dir. fin.*, 4/2010.

D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti*, in *Rivista AIC*, 3/2014.

D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 17/2012.

D. MORGANTE, *Note in tema di "Fiscal Compact"*, in *federalismi.it*, 7/2012.

A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, 3/2015.

- A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2014.
- I. MUSU, *Il debito pubblico, Quando lo Stato rischia l'insolvenza*, Bologna, 2012.
- A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, Torino, 2000.
- L. MUZZI, *Il ruolo delle corti nel rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche nell'Ue. Quale bilanciamento tra omogeneità costituzionale europea e identità nazionale degli stati membri?*, in *federalismi.it*, 19/2014.
- G. NAPOLITANO, *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, *Giornale dir. amm.*, 5/2012.
- G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in G. Napolitano (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012.
- G. NAPOLITANO, *L'assistenza finanziaria europea e lo Stato "co-assicuratore"*, in *Giornale dir. amm.*, 10/2012.
- G. NAPOLITANO, *L'incerto futuro della governance economica europea*, in *Quad. Cost.*, 1/2012.
- G. NAPOLITANO, *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, *Giornale dir. amm.*, 5/2012.
- G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del dritto pubblico*, Bologna, 2009.
- M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in *amministrazioneincammino.it*, 2012.
- M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2013.
- M. NARDINI, *La "tutela degli equilibri di bilancio" delle Regioni nella sentenza 70/2012 della Corte Costituzionale, alla luce dei nuovi articoli 81 e 119 della Costituzione (nota a sentenza del 28 marzo 2012, n. 70)*, in *amministrazioneincammino.it*, 1/2012.
- F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum Quad. Cost.*, 6 marzo 2012.
- F. NUGNES, *Il riflesso della nuova governance europea sul ruolo del Parlamento*, in *Amministrazione in Cammino*, 16-5-2014.

- M. OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, in *Rass. parl.*, 1/1999.
- V. ONIDA, *Editoriale*, in *Quad. cost.*, 2/1989.
- V. ONIDA, *Editoriale*, in *Quad. cost.*, 3/1993.
- V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte Costituzionale e l'art. 81 u.c., della Costituzione*, Milano, 1993.
- V. ONIDA, *Legittimazione della Corte dei conti limitata «per parametro» o conflitto di attribuzioni?*, in *Giur. cost.*, 6/1991.
- V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969.
- V. ONIDA, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della «copertura» finanziaria nelle leggi che importano «nuove o maggiori spese»*, in *Giur. cost.*, 1/1966.
- M. ORLANDI, *Art. 119*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014.
- V. E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1889.
- A. PALANZA, *Una nuova legge e un ordine del giorno per la riorganizzazione del processo di bilancio come metodo della politica generale (legge 25 giugno 1999, n. 208)*, in *Rass. parl.*, 1/1999.
- U. PANIZZA, *Public debt risks in Italy: myths, facts and policies*, in *Capital Markets Law*, 10/2012.
- M. PASSALACQUA, *«Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione*, in *amministrazioneincammino.it*, 12 luglio 2012.
- A. PASSARO, *Il bilancio dello Stato nella prospettiva europea*, Roma, 2013.
- A. PASSARO, *La “contro-riforma” del bilancio dello Stato: una contabilità rinnovata nella prospettiva europea*, in *Riv. it. rag. econ. az.*, Luglio – Agosto, 2012.
- L. PATRUNO, *La "teologia economica" dell'Europa e il "banco da macellaio" (Schlachtbank) della Storia*, in *costituzionalismo.it*, 3/2011.

F. PEDRINI, *GERMANIA: Il Meccanismo Europeo di Stabilità davanti al Bundesverfassungsgericht. Una griglia di problemi en attendant Karlsruhe*, in *Forum Quad. cost.*, 07 luglio 2012.

F. PEDRINI, *Le «cautele» di Karlsruhe in ordine al Fondo «salva Stati» (commento alla sentenza del Tribunale costituzionale del 12 settembre 2012)*, in *Quad. cost.*, 4/2012.

R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive percorsi e responsabilità*, Milano, 2013.

R. PEREZ, *Corte di giustizia europea e regole fiscali dell'Unione*, in *Giornale dir. amm.*, 10/2004.

R. PEREZ (a cura di), *Finanza privata e finanza pubblica. I mutui subprime e la spending review*, Bologna, 2009.

R. PEREZ, *Il nuovo patto di stabilità e crescita*, in *Giornale dir. amm.*, 7/2005.

R. PEREZ, *Il patto di stabilità e crescita: verso un patto di flessibilità?*, in *Giornale dir. amm.*, 9/2002.

R. PEREZ, *Il ritorno del bilancio*, in *Giornale dir. amm.*, 6/2016.

R. PEREZ, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal Compact*, in *Giornale dir.amm.*, 5/2012.

R. PEREZ, *L'accentramento della decisione finanziaria*, in *Giornale dir. amm.*, 7/2010.

R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2016.

R. PEREZ, *La riforma del bilancio dello stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1979.

R. PEREZ, *La riforma della finanza pubblica e la legge n. 94 del 1997*, in *Giornale dir. amm.*, 10/1997.

R. PEREZ, *La riforma del processo di bilancio*, in *Giornale dir. amm.*, 10/1999.

R. PEREZ, *L'azione finanziaria europea nel tempo della crisi*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 5/2011.

R. PEREZ, *Quando i tempi della politica condizionano la finanza*, in *Giornale dir. amm.*, 2/2017.

R. PERNA, *La copertura delle spese pluriennali: veri e falsi problemi*, in *Foro it.*, 1992.

C. PESCE, *Art. 121*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014.

A. PETRETTO, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, in R. Bifulco, O. Roselli (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013.

D. PICCIONE, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi (riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa)*, in *Giur. cost.*, 5/2012.

C. PINELLI, *La crisi finanziaria e l'Unione europea. Le prime reazioni*, in G. Amato (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Firenze - Antella, 2009.

C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra poter dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *costituzionalismo.it*, 25 marzo 2014.

C. PINELLI, *Interpretazione e interpreti dell'equilibrio di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, 4/2015.

A. PISANESCHI, *Costituzione e diritto internazionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2016.

A. PISANESCHI, *Autorità sovranazionali di regolazione finanziaria e diritto costituzionale. Brevi considerazioni*, in *federalismi.it*, n. 24/2015.

G. PISAURO, *La regola costituzionale del pareggio di bilancio: fondamenti economici*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità. Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 2013.

G. PISAURO, *La regola del pareggio di bilancio tra fondamenti economici e urgenze della crisi finanziaria*, in R. Bifulco, O. Roselli (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio*

di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale, Torino, 2013.

G. PISAURO, *La valutazione della spesa e il processo di bilancio*, in *Giornale dir. amm.*, 7/2010.

G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 1/2012.

O. PORCHIA, *Il ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella governance economica europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 3/2013.

K. PRIBRAM, *A History of Economic Reasoning, The Development of Economics into an Independent Discipline, Thirteenth through Eighteenth Centuries*, Baltimore and London, 1983, trad. it., N. Negro (a cura di), *Storia del pensiero economico. Nascita di una disciplina 1200-1800*, Torino, I, 1988.

A. RAZZA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *riv. giur. Mezzogiorno*, 4/2013.

F. REVIGLIO, *Goodbye Keynes? Le riforme per tornare a crescere*, Milano, 2010.

F. REVIGLIO, *La spesa pubblica. Conoscerla per riformarla*, Venezia, 2007.

P. RIDOLA, "Karlsruhe locuta causa finita?", *Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *federalismi.it*, 18/2012.

G. RINELLA, *L'art. 13 del Trattato sul Fiscal Compact: la conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, in *Nomos*, 13 maggio 2015.

S. RISTUCCIA, *Il Parlamento dopo la legge 468 del 1978*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/1979.

G. RIVOSECCHI, *Forma di governo e «funzione finanziaria» del Parlamento: da Walter Bagheot alle moderne procedure di bilancio*, in G. Di Gaspare (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese. Atti del seminario di studio, Roma, 14 dicembre 1998*, Milano, 2001.

G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, 3/2012.

G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema della fonti*, in *osservatoriodellefonti.it*, 1/2011.

G. RIVOSECCHI, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità e il Fiscal Compact tra Karlsruhe e Lussemburgo*, in *Quad. cost.*, 1/2014.

G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 3/2012.

G. RIVOSECCHI, *Il Trattato sul MES e il Fiscal Compact al vaglio del Tribunale Costituzionale Federale e della Corte di giustizia*, in *Giornale dir. amm.*, 5/2014.

G. RIVOSECCHI, *Le Assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi*, in *Rass. parl.*, 2/2003.

G. RIVOSECCHI, *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi, responsabilità*, AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive percorsi e responsabilità*, Milano, 2013.

G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 3/2016.

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

G. RIVOSECCHI, *Una riforma "federale" (ma statocentrica) della legge di contabilità*, in *nelmerito.com*, 12 giugno 2009.

G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *rivista AIC*, 4/2011.

L. RIZZUTO, *Il nuovo formato della legge di bilancio: verso una maggiore trasparenza della decisione di finanza pubblica*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2/2017.

G. M. ROBERTI, *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive percorsi e responsabilità*, Milano, 2013.

R. ROMBOLI, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte Costituzionale e l'art. 81 u.c., della Costituzione*, Milano, 1993.

L. S. ROSSI, *"Fiscal Compact" e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione nell'UE*, in *Dir. Un. Eur.*, 2/2012.

L. S. ROSSI, *Fiscal Compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue*, in G. BONVICINI, F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Roma, 2012.

M. RUBECCHI, *Il governo (sempre più) fuori dal Parlamento nella sessione di bilancio*, in G. G. Carboni (a cura di), *La funzione finanziaria del Parlamento. Un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, Torino, 2009.

G. M. RUOTOLO, *La costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in *Studi integrazione europea*, 7/2012.

G. SALERNO, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa tra utopia contabile e responsabilità politica*, in *Foro it.*, 1993.

G. M. SALERNO, *Legge finanziaria* (voce), in *Enc. giur.*, XVIII, Roma, 1998.

M. T. SALVEMINI, *Poteri di bilancio e sistema istituzionale italiano. L'organismo indipendente per la analisi e la verifica degli andamenti dei conti pubblici*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive percorsi e responsabilità*, Milano, 2013.

F. SAVASTANO, *Il Fondo europeo di stabilità: un elemento propulsivo della nuova Europa*, in *federalismi.it*, 3/2012.

G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 3/2012.

S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte Costituzionale*, Milano, 2006.

A. SCHAECHTER, T. KINDA, N. BUDINA, A. WEBER, *Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*, in *IFM Working Paper*, WP/12/187.

F. SCIAUDONE, *Art. 122*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014.

M. L. SEGUITI, *La finanza pubblica internazionale*, in AA. VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2013.

S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare* (voce), in *Dig. pubbl.*, IV, Torino, IV, 1989.

A. SIKERA, V. MANZETTI, *Gli Organismi indipendenti di bilancio*, in *federalismi.it*, 26/2016.

S. SILEONI, *Dopo il pareggio, sparisce anche l'equilibrio di bilancio*, in *ASTRID Rassegna*, 25 gennaio 2013.

A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776, trad. it., A. Bagiotti, T. Bagiotti (a cura di), *La ricchezza delle nazioni*, Novara, 2010.

M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 1/1959.

L. STROPPIANA, *La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso?*, in *Quad. cost.*, 1/2000.

F. SUCAMELI, *Il patto di stabilità interno fra politica e diritto*, in *Quad. cost.*, 2/2004.

G. L. TOSATO, *Il Fiscal Compact*, in G. AMATO, D. GUALTIERI, *Le istituzioni europee dopo il Trattato di Lisbona*, Bagno a Ripoli, 2013.

G. L. TOSATO, *La Corte Costituzionale tedesca e il futuro dell'euro*, *Documenti IAI*, 11/2011.

G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interpretazione fra livelli europeo e interno*, relazione al seminario "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Roma, 22 Novembre 2012.

G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Riv. dir. int.*, 1/2014.

G. L. TOSATO, *L'integrazione europea è arrivata al capolinea? A proposito del recente "Lissabon Urteil"*, in *Astrid online*, 2009.

M. L. TUFANO, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, in *Dir. Un. Eur.*, 3/2002.

G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, Bologna, 2014.

L. VERZICHELLI, *La legge finanziaria*, Bologna, 1999.

L. VERZICHELLI, *La politica di bilancio*, Bologna, 1999.

A. VILLA, *La triennialità della manovra, l'articolazione del bilancio, la contabilità economica*, in *Giornale dir. amm.*, 7/2010.

A. VILLA, *Le nuove norme di contabilità pubblica. Il commento*, in *Giornale dir. amm.*, 9/2011.

L. VIOLINI, A. ROVAGNATI, *Rileggendo la giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Stato e Regioni del 2012*, in *Le Regioni*, 5-6/2012.

M. VISAGGIO, *Politiche di bilancio e debito pubblico*, Roma, 1997.

A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Dir. Un. Eur.*, 2/2016.

A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro, e le risposte dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 4/2010.

N. WAPSHOTT, *Keynes Hayek: The Clash That Defined Modern Economics*, s.l., 2011, trad. it., G. Carlotti (a cura di), *Keynes o Hayek. Lo scontro che ha definito l'economia moderna*, Milano, 2015.

G. ZAGREBELSKY, *La finanziaria, una legge "speciale"*, in *lavoce.info*, 09/1/2007.

M. V. ZANGANI, *I recenti sviluppi delle procedure parlamentari di bilancio: la terza fase dell'evoluzione in atto*, in *Rass. parl.*, 3/1996.

J. ZILLER, *Solange III, ovvero la Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht. A proposito della sentenza della Corte Costituzionale federale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5/2009.