



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

BUDGETARY CONSTRAINTS AMONG EUROPEAN UNION AND ITALIAN LEGAL SYSTEM: THE POSSIBLE EFFECTS ON WELFARE

Claudia Golino

Abstract: The paper analyzes the central provision of the recently enacted Fiscal Compact, which directs member states of the European Union (EU) to incorporate into their Constitutions a “golden rule”, i.e. a requirement that yearly budgets be balanced. The purpose of the paper is to examine – by surveying the introduction of the pervasive budgetary constraints in Italy – the institutional implications that the “golden rule” has on the role of the political and judicial branches. In particular, the paper argues the possible implications that the budgetary constraints could have on welfare.

SUMMARY: 1. Introduction – 2. Budgetary constraints in the European Union. The incentive to the introduction of the balanced budget constraint in the Constitutions of the Member States – 3. Budgetary constraints in the Constitution and the introduction of new standards for the State and for the Public Administration – 4. Budgetary constraints in the legislation: the implementation of the constitutional principle of a balanced budget by law no. 243/2012: problems and perspectives - 5. The possible effects of budget constraints on *welfare*

1. Introduction

The myth of the nineteenth century to close the balanced budgets does not seem compatible with the public measures of the welfare state. However it is believed that the current global economic and financial crisis¹, looming for several years on the European Union, is at the origin of the need to introduce more stringent limits to the increase in public spending.

In fact, the crisis has been shown to be a factor capable to cause great instability in the financial markets, precisely because of the massive exposure to the same States; they are indebted using only the repeated issuance of public debt, used to meet the expenses approved in their annual budgets.

¹ On this issues, for a general perspective, G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria : dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011.

This situation has prompted several EU Member States, including Italy, to amend their Constitutions, introducing restrictions on public spending².

The basic idea is that, by introducing into the Constitution budget constraints, and in particular, the principle of balanced budget, it becomes difficult for the future bypassing thus ensuring a reduction of public spending and borrowing .

However one of this research questions is if it's sufficient the adoption of a rule in the Constitution that requires a balanced budget to ensure this, and how a balanced budget could act on the debt.

More in details, another research question concerns the possibility that the regulatory budget, necessarily resulting in a rationalization of public spending, are able to ensure a balance between the right to freedom and personal development and financial sustainability of the solidarity actions³.

First, the focus of the analysis will regard the evolution of budgetary discipline in the European Union, which will start from the first developments of Economic and Monetary Union and budgetary constraints that have accrued, to get to the construction of a system of rules for a new European economic *governance* which led to a formalization, in the Constitutions of the Member States, of the principle of a balanced budget.

At a second step, the research focuses on the introduction of the principle of a balanced budget in the Italian Constitution (constitutional reform 2012) and on the introduction of new principles of public finance for the State and Public Administration.

Finally, we analyze the implementation of the new italian constitutional principles, trying to examine the problems that emerged, especially in terms of impact on the protection of rights, in terms of impact on *welfare* and, consequently, the research will try to look at the

² For a comparative perspective of the introduction of budget constraints in the Constitutions of the EU Members States, F. FABBRINI, *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri dell'UE*, in *Quad. cost.*, 4/2011, A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 4/2011, and I. CIOLLI, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 1/2012.

³For a debate on this particular research field, L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, nella Relazione presentata al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, "I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza", Trapani, 8 e 9 giugno 2012.

effects on the social care sector, considering that the issue examined is still in an embryonic progression.

The issue provides a strong incentive not only to reason about current events, but also to think about the possibility and desirability - in the “*époque numérique*” - to apply to situations involving individuals logic, sometimes necessary, of public spending rationalization.

2. *Budgetary constraints in the European Union. The incentive to the introduction of the balanced budget constraint in the Constitutions of the Member States*

A reinterpretation of budgetary discipline of the Italian legal system would not be understandable if this process was not correlated with the parallel European Union law process. In fact the European Union law, since the Treaty of Maastricht in 1992⁴ (EC Treaty) introduced many requirements which outlined constraints on public finance of the States Parties to the Economic and Monetary Union, able therefore to impose respect to the economic policy guidelines decided at national level⁵. Indeed, what we analyze it's one of the most obvious cases where appears the overlap between the supranational⁶ and national level and in which appeared to be greater the risk of exceeding the national Constitutions.

As we expounded above, and also as a result of the global⁷ economic and financial crisis (began in 2008)⁸, today we examine some critical issues that relate the new European economic *governance* rules and the model of democratic and constitutional State.

⁴ The Treaty on European Union (TEU), signed in Maastricht on 7 February 1992, entered into force on 1 November 1993.

⁵ G. DI GASPARE, *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in *Le procedure finanziarie in un sistema multilivello*, a cura di G. DI GASPARE – N. LUPO, Milano 2005.

⁶ On the important issue concerning the relationships among the supranational and the national dimension, R. PINI, *Diritto pubblico e identità europea: L'Europa all'ombra della sapienza*, Padova, 2007.

⁷ On financial and economic crisis related to the one of 1929, P. KRUGMAN, *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, New York, 2009; most recently, A. PETRETTO, *La Grande Depressione del 1929 e la Grande Recessione del 2008. Analogie e differenziazioni*, Lectio magistralis, Fondazione Cesifin Alberto Predieri, Firenze, 30 novembre 2012, www.cesifinalbertopredieri.it.

These new rules, certainly restrictive of national economic policies, should encourage a reflection on the foundations of the sovereignty of the EU Member States, particularly in the social and solidarity sectors.

This conditioning of the economic policy of the Member States, and in particular of fiscal policy⁹, it is even more intensified due to the new European standards, so that today we can say that the budgetary autonomy, reflecting the political Government, for many countries no longer exists¹⁰.

This figure, however, as argued in the literature «is not the result of unilateral idea of functions, which is derived from the participation of the Member to the process of European integration»¹¹, but is consolidating a model of economic and financial government that is inspired by the principles of control and monitoring preventive and consecutive at European level on national policies, by establishing agreements and pacts between States and European Union, appropriate corrections depending on the objective of financial stability in Europe and, in particular in the countries of the Eurozone, the strength of the Euro.

As consequence there is a strong limitation of the powers in budgetary matters .

The fact was hotly debated at the technical level but basically suffered at national political level, mainly due to the impotence of the institutions of almost all Member States to adopt, from the beginning of the crisis, government decisions strict and reliable. This results, in terms of national constitutions major implications, not yet focused, considering the urgency of take action against the need of general debates.

⁸ On the causes and the effects of the crisis of 2008, 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, 386.

⁹ R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi, *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Varenna, 20-22 settembre 2012, 4.

¹⁰ V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, 218 ss.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 413 ss.

¹¹ R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi, *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Varenna, 20-22 settembre 2012, 4.

In order to understand the critical issues necessary to examine the complex European regulations that have evolved in recent times and poorly coordinated due to the overlap of decisions taken by the European Union and intergovernmental method; the intergovernmental decision appears very influenced by European States with a solid economy. It seems necessary to ask whether and how the renewed process of European integration affects our constitutional settlement and, therefore, any resizing of national sovereignty, and if this new phase really represents a moment of rupture and final abdication of the economic national government or not, rather, the natural continuation of a process that began since a long time, towards the creation of a most federal system.

The identification of mechanisms to manage the sovereign debt crisis so far examined does not exhaust the framework of actions necessary to protect the financial soundness of the European Union and for boosting development following the economic and financial crisis.

The aim of strengthening the coordination and integration of fiscal and economic policy has been implemented through various instruments: the *Euro Plus* Pact, *Six Pack*, the *Two Pack* and the signing of an international agreement, the *Fiscal Compact* (outside of the European Union).

In 2011 started in January the first European Semester¹² and on 11 March was held a meeting of Heads of State and Government of the Eurozone in which they presented the Pact for the euro, c.d. Euro Plus Pact, the political Pact had the declared intention to strengthen the economic pillar of EMU through a closer coordination of national economic policies and a series of commitments concerning matters that fall within national competence. The Pact was adopted by the European Council on 25 and 26 March 2011, appearing in the annex to the conclusions.

As the crisis progressed in State considered driving for the Eurozone (Spain and Italy) has constantly grown the need to bridge the gap between centralization of monetary policy and the weakness of economic coordination, this has led to an acceleration of the process reform of European economic *governance*.

¹² On the European Semester, G. RIZZONI, *Il semestre europeo tra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, 4, 2012, and G. BOGGERO, *Il governo per confronto: l'Italia nel primo semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 16th of April 2012.

The Euro summit in the statement of 26th October 2011¹³, gave at the Commission a mandate to equip themselves for the duration of the adjustment program for Greece with a capacity of «control on the ground», i.e. a staff of advice and assistance to national authorities in order to reach implementation of the reforms. In addition, the Euro area members have pledged to consult each other and to consult the Commission, before adopting any major program of reform of fiscal policy with potential spillover effects on the Euro zone as a whole, in order to evaluate *ex ante* the possible impacts .

As the same the Parliament and the Council adopted in November 2011 a package of measures which aim to create a system of macroeconomic surveillance (the *Six Pack*) through preventive and corrective actions¹⁴, and to enforce Stability and Growth Pact rules, through the strengthening the surveillance and coordination of economic policies¹⁵ and the speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure¹⁶.

The *Six Pack*, in order to strengthen economic *governance* in the European Union, has innovated the discipline of the Stability and Growth Pact, which is found in two acts: the Regulation (EC) No. 1466/97 and Regulation (EC) No. 1467/97.

The reform that introduced the *Six Pack* has a preventive and a corrective part. The sovereign debt crisis in the Euro area has, in fact, highlighted the need for more effective and rigorous application of the Stability and Growth Pact, including new warning mechanisms and sanctions.

Regarding the recent *Two Pack*, it consists of two Commission Regulations, began in November 2011 and ended in March 2013, that apply only to countries in the euro area and concern: the first

¹³ Available at www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/.../it/.../125659.pdf.

¹⁴ Regulation (EU) No. [1176/2011](#) of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances; Regulation (EU) No. [1174/2011](#) of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on establishing enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area; Regulation No. 1173/2011 on the implementation of efficient budgetary surveillance in the euro area.

¹⁵ [Regulation \(EU\) No. 1175/2011](#) amending the surveillance procedures of budgetary positions; Regulation No. 1173/2011 on the implementation of efficient budgetary surveillance in the euro area.

¹⁶ [Regulation \(EU\) No. 1177/2011](#) amending the procedure concerning excessive deficits; Directive No. 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States.

one the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member in difficulty or at risk of financial instability¹⁷, the other one common rules for the monitoring and evaluation of the financial statements and the correction of excessive deficits¹⁸.

In the last months of 2011, the worsening of the economic indicators of many countries, the downgrading of the latter by the international rating agencies and the constant oscillations that these events have generated on markets have led the Eurozone countries to strengthen economic coordination outside the European Union method, while also maintaining balance control over the decision-making phase.

They have resorted to an international Treaty, in which the decisions of national governments were undertaken outside the institutional framework of the European Union, and on the 2nd March 2012 signed the *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the European Union (Fiscal compact)* entered into force on 1st January 2013¹⁹.

The main content of the provisions concerning the commitment of the contracting parties to introduce the balanced budget rule in their Constitutions or equivalent legislation²⁰.

The Treaty was signed by 25 countries of the European Union, as the representatives of the United Kingdom and the Czech Republic have preferred not to take the stringent commitments which it provides²¹.

¹⁷ European Parliament legislative resolution of 12 March 2013 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability in the euro area ([COM\(2011\)0819](#) – C7-0449/2011 – [2011/0385\(COD\)](#)).

¹⁸ European Parliament legislative resolution of 12 March 2013 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area ([COM\(2011\)0821](#) – C7-0448/2011– [2011/0386\(COD\)](#)).

¹⁹ On the particular issue of *Fiscal Compact*, P. CRAIG, *The Stability Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, in *European Law Review*, n. 3, 2012, 231 ss.; for a comparative perspective, F. FABBRINI, *The Fiscal Compact, the “Golden Rule” and the Paradox of European Federalism*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 36, 2013, 1 ss.

²⁰ Concerning European rules on of excessive deficit and debt, G. L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Il Filangeri*, Napoli, 2012, 81 ss., and R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in [www.federalisimi.it](#), 15th of february 2012.

In fact, the purpose of the mentioned Treaty is well exposed in art. 1, «supporting the achievement of the European Union's objectives for sustainable growth, employment, competitiveness and social cohesion» and in art. 1.2, which provides a differentiated system between countries belonging to the Euro area and other contracting parties.

The work of strengthening economic policy attempted with this Treaty does not touch one of its main critical points, that is the weakness of European Union competence in the matter²².

It was not possible to change the structure of the rest of the competencies of the European Union with an instrument outside the European Union law system, as it is closely coordinated with it, as makes explicit the art. 2 of the Treaty.

The *core* of the Treaty is contained in articles 3 to 8, which constitute the Budget Pact. In particular, art. 3.1 requires, in addition to the obligations contained in the founding Treaties, to the States Parties to undertake to keep the balance or in surplus its «budgetary position of public administration» (paragraph a), this constraint is considered met if «the balance annual structural public administration, is equal specific medium-term objective for the country, as defined in the revised Stability and Growth Pact, with the lower limit of a structural deficit of 0.5% of GDP at market prices». Under paragraph d) States have the benefit of a lower limit for the medium-term objective up to a maximum structural deficit of 1% of GDP at market prices if the ratio of debt to GDP is «significantly less than 60% and the risks in terms of long-term sustainability of public finances are low»²³.

In addition, the convergence towards these objectives will be accomplished by the Contracting Parties - with care - in the framework of Commission proposals that take into account the specific risks of each country in terms of sustainability. Temporary deviations from this path approach, are possible only in exceptional circumstances (paragraph c); if such circumstances do not exist and if the deviations are significant, will occur

²¹ On the institutional issues regarding *Fiscal Compact*, L. S. ROSSI, «*Fiscal Compact e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*», in *il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2, 2002, 296.

²² A. VITERBO – R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 4, 2010, 965-966.; G. L. TOSATO, *Qualche riflessione sul nuovo Trattato europeo*, 21 dicembre 2011, in www.affarinternazionali.it

²³ R. PEREZ, *Il Trattato di Bruxelles e il fiscal compact*, in *Giorn. dir. Amm.*, 2012, 469, debate on the fact that the objective is really difficult to achieve.

automatically the correction mechanism (c.d. *debt brake*, which requires the obligation to put in place measures to ensure the return in a short period of time (paragraph e)).

The art . 3.2 of the Treaty is binding on the contracting parties to give effect to the rules contained in art. 3.1, and then to introduce the principle of a balanced budget «at the latest one year after the entry into force of this Treaty through provisions of binding force and permanent character, preferably constitutional, or otherwise guaranteed to be fully respected and adhered to throughout the national budgetary processes».

This formulation has taken the place of the previously proposed that wanted a firmer commitment to include in their national Constitutions budgets constraint. This choice is due to the fact that in some States the relevant procedure would be too long and risky, sometimes might have to be a referendum, however it reduces the degree of certainty of the undertaking.

Furthermore, the Court of Justice will make sure that the contracting parties have correctly transposed into national budget constraint, which could put it to judge problems concerning the national constitutional²⁴.

The Contracting Parties shall put in place at national level the correction mechanism referred to in paragraph 1(e) «on the basis of common principles to be proposed by the European Commission, concerning in particular the nature, size and time-frame of the corrective action to be undertaken, also in the case of exceptional circumstances, and the role and independence of the institutions responsible at national level for monitoring compliance with the rules set out in paragraph 1».

Such correction mechanism shall fully respect the prerogatives of national Parliaments.

They follow certain substantive provisions aimed at strengthening the excessive deficit procedure and coordinate the operation of these instruments with the same Treaty establishing mechanisms. Among those provisions should be mentioned first of all art. 4, according to which Member States with a government debt to GDP ratio of more than 60% - determined in accordance with the procedure referred to in art. 126 of the TFEU - have an obligation to put in place a reduction in the amount of the debt at a rate of one twentieth per year.

²⁴ Editorial: *The Fiscal compact and the European Constitutions: "europe Speacking German"*, in *European Constitutional Law Rev.*, 2012, 1 ss.

According to art. 5, Member States subject to the excessive deficit procedure in accordance with the founding Treaties must prepare a «budgetary and economic partnership program including a detailed description of the structural reforms which must be put in place and implemented to ensure an effective and durable correction of its excessive deficit».

Reference should be made to European Union law for the definition of the content of such programs, while their submission to the Commission and the Council - who will be responsible for overseeing its implementation - and their monitoring, are inserted into the mechanisms of the Stability and Growth Pact.

The Member States has the obligation to inform the Commission and the Council (art. 6) about plans to issue their own debt.

Relevant is also the art. 7 of the Treaty: in fact, the Contracting Parties, in the excessive deficit procedure, support the Commission's proposals to one of the parties, if the Commission considers that a State has violated the deficit criterion.

The obligation does not apply if among the Euro area members, except the State to which should be adopted the act proposed by the Commission, there is a qualified majority - calculated by analogy with the relevant provisions of the Treaties establishing - opposing the adoption of the same act.

3. Budgetary constraints in the Constitution and the introduction of new standards for the State and for the Public Administration

from the framework outlined before, descends the implementation in our Constitution of the principle of a balanced budget (constitutional law 1/2012).

The introduction of the principle in the Italian Constitution has raised many concerns related to the lack of transience; in fact, the Constitution should not be revised by the need to solve current problems (despite serious) such as the excessive reduction in the stock of public debt²⁵.

²⁵ On the constitutional principle of a balanced budget, N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 25/10/2011; G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n.

Another issue that was raised²⁶ concerned the excessive speed at which ended the parliamentary process, if it is assumed as a starting time of the presentation of the bill of the Government (15 September 2011); and the almost complete absence of political debate and dialogue with civil society. Surely they were rushed times, when compared to the times and methods that characterized the previous procedures for constitutional amendments. The figure helps to support the theory that complains about the difficulty of ensuring rapid and appropriate requirements for constitutional amendment²⁷.

Related to this doubt, the text approved by Parliament considered them in part making provision for different instruments to respond to two needs uneven: one pointed to the definition of structural rules concerning the balance of the budget, the possibility of borrowing by the State and the public authorities and the assessment of the sustainability of the budget; and the other, pointed to the elaboration of a legal framework within which disciplinary interventions aimed at resolving the economic problems of restructuring of public debt in order to return in the European convergence criteria mentioned several times.

To the solution of the first problem are responsible for the amendments to the art. 81, 97, 117 and 119 of the Constitution, and to introduce into it the principle of a balanced budget.

For completing the new budgetary framework will be a “reinforced law”, to be approved by an absolute majority of members of each House of Parliament, which will determine the content of the budget law, the basic standards and criteria to ensure the balance between revenue and expenditure and the sustainability of the debt of all the governments.

The law has also the task of reducing the current large stock of public debt, through the introduction of spending rules to safeguard the balance of the budget and reducing the ratio of debt to GDP in the long period, in accordance with the objectives of public finance.

2/2012; C. GORETTI, *Pareggio di bilancio e credibilità della politica fiscale: il ruolo del fiscal council nella riforma costituzionale italiana*, in *www.astrid-online.it*, 20/01/2012.

²⁶ A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione* cit., 108 ss

²⁷ On this perspective, T. GROPPI, *Art. 138*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, III, Torino, 2006, 2728 ss; G. RIVOCCHI, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della soluzione Alfonso Tesauo)*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, II, Napoli, 2010, 1221 ss.

In order to introduce the new rules of public finance, Parliament has completely rewritten the art. 81 of the Constitution enshrining «the balance between revenue and expenditure of the budget, taking into account the times of adversity and favorable phases of the economic cycle».

The meaning of the first paragraph is to be found precisely in the rule of the second paragraph of the same article, which states that «the borrowing is permitted only in order to consider the effects of the economic cycle and, with the approval of the Houses of Parliament adopted by a majority absolute of the respective components, the occurrence of extreme events».

It must be observed that the scope of that prohibition does not rise to considerable uncertainty in interpretation. The provision, which makes the use of debt outstanding, but the interpreter does not offer a solid basis for defining what is meant by this expression.

The question is central because its solution depends on the intensity of the constraints arising from the necessary fiscal consolidation.

The impression is confirmed by the provisions of art. 5, paragraph 1, of the constitutional revision law, dedicated to the “Reinforced accounting Law” contained in the new art. 81, paragraph 6, of the Constitution, which should also rule «the definition of severe economic downturns, financial crisis and the severe natural disasters such exceptional events, pursuant to art. 81, paragraph 2, of the Constitution (...), the occurrence of which allowed the use of debt is not limited to account for the effects of the economic cycle».

This suggests that only in the presence of exceptional events of particular gravity could allow borrowing for purposes other than consideration of the economic cycle with the result that outside of the events defined by the law reinforced the borrowing would always subject to the two conditions set out in art. 81, paragraph 2.

So interpreted, the provision on the limits of borrowing would be difficult to harmonize with the European constraints and the *Fiscal Compact*.

Giving a reading of art. 81, paragraph 2, consistent with the provisions therein mentioned, it should be considered that the occurrence of exceptional events legitimate the use of debt to be determined, depending on the severity of events to be faced. specifically, this measure may not exceed what is necessary to consider the effects of the cycle, unless it

is in front of severity events, in which case the law may allow a reinforced borrowing in excess.

The new constitutional provisions, introduce other measures of structural and extends new principles to public authorities and to local authorities.

In fact, the first paragraph of art. 97 of Constitution inserts a new provision, which provides that «public administrations, in line with the European Union legal system, balanced budgets and ensure the sustainability of public debt». This, in a sense, extends to all public administrations a balanced budget and, in another sense, sets for the same government the principle of sustainability of the public debt²⁸, a principle which should be regarded as applicable in relation to the debt incurred in compliance with established limits, respectively, for the State (art. 81, paragraph 2), and for public autonomies (art. 119, last paragraph).

As result, the principles of fiscal balance and debt sustainability are thus expressly set out in the Constitution. Therefore, the standards of sound and prudent financial management, requested by the European Union, which shall oversee the management of revenue and expenditure at the base of the administrative, become general binding rules for the government as a whole, in addition to traditional Govern administrative principles (legality, good performance, impartiality, competence, responsibility).

In fact, although the constraint is related to individual institutions and then to their budgets, the call to ensure a balance of financial statements of public administrations in the plural, seems to imply the need for a combination of individual institutions to safeguard the financial stability of the overall public sector.

With reference to the legislative power of 'harmonization of public budgets', art. 3 of the Constitutional Law amends art. 117 of the Constitution legislative power by turning this from shared competence in exclusive competence of the State.

The new division of legislative powers thus aims to concentrate on the State a power law in terms of budgets, given the crucial nature of overcoming the fragmentation of the discipline for the proper measurement and aggregation of the quantities of public finances, which are essential for an effective monitoring and control of expenditure.

²⁸ A. BRANCASI, *Audizione alla Camera dei deputati Commissioni Riunite (I e V)*, 24th of october 2011, 3.

Art. 4 of constitutional reform new art. 119 of the Constitution, explicitly linking the financial autonomy of revenue and expenditure of local authorities to "respect the balance of the related financial statements" and to "ensure compliance with the economic and financial constraints deriving from the European Union".

It is thus confirmed for public autonomies the balanced budget constraint imposed on the State (new art. 81 of the Constitution) and for all public administrations (new art. 97 of the Constitution).

Compliance with the economic and financial EU constraints transposed in the Constitution become a source of possible limits to the financial autonomy that the legislature may impose on local authorities, which are explicitly bound to 'contribute' to the constraints and objectives of economic and financial aspects which the state decides to impose.

The consultation has already recognized that the necessary combination of the regions, including 1 special autonomy, and local authorities for carrying out the objectives of public finance adopted by adherence to the Stability and Growth Pact of the European Union, postulates that the state legislature can arise on financial autonomy of local authorities as required by the overall performance of the budget deficit with the only limit of the apparent arbitrariness and manifest unreasonableness of the variation.

However, because this becomes a fundamental principle of coordination of public finance, you should verify that the requirements of the legislative equilibrium state of public finances and also respect for the autonomy of local authorities.

The exercise of these State powers will have to take care some other fundamental constitutional principles that are the basis of its relationship with the local government, specific the principles of sincere cooperation, proportionality, reasonableness, subsidiarity, differentiation, adequacy, economic and social solidarity, territorial cohesion, legal and economic unity of the nation, the protection of individual rights and core values, which are necessary to ensure the country benefits and functions of the related civil and social rights (Articles 2, 3, 5, 117-120 of the Constitution).

On art. 4 of law 1/2012 restricts the possible borrowing of local authorities, adding to the already existing golden rule enshrined in the second sentence of paragraph 6 of art.119 of the Constitution, the obligation to «contextual definition of repayment plans».

It is thus elevated to the status of a constitutional principle of sound and prudent financial management which requires, against the assumption of a debt, the provision in the budget, even in subsequent years over which insists the whole period of duration of exposure, the necessary resources at its refund.

About the indebtedness of local authorities, the discipline will be completed by the implementing law that, based on art. 5, paragraph 2 of law n. 1/2012, shall regulate «b) the ability of municipalities, provinces, metropolitan cities, regions and the autonomous provinces of Trento and Bolzano to borrow, pursuant to art. 119, sixth paragraph, second sentence, of the Constitution, as amended by art. 4 of the present Constitutional Law "and the ways in which institutions" contribute to the sustainability of the debt of the whole general government».

Also here is reaffirmed the principle of 'competition' of local government bodies to achieve the fiscal targets.

Unlike the provisions for the state budget by the new art. 81 of the Constitution, the new art. 119 does not provide the opportunity for local governments to borrow in order to cope with the adverse phases of the economic cycle or exceptional occurrences.

Furthermore, art. 5, paragraph 1, lett. g) law no. 1/2012 transfer to the reinforced law the definition of “ways in which the state, in times of adversity in the economic cycle or in case of exceptional events referred to letter. d) of new art. 119 of the Constitution, helps to ensure the funding, also from other levels of government, of essential levels of services and basic functions relating to civil and social rights”.

Therefore, the management of any imbalance is attributed to the State and excluding this possibility at the local level, then the local government support the State financing "essential levels of performance and basic functions relating to civil and social rights" which, by express constitutional constraint (art. 117, paragraph 2, letter. m), p), the State is obliged to ensure throughout the national territory and in a continuous and lifelong learning, including the downturn of the economy and of exceptional circumstances.

It should be noted that the “financial combination” (reform of Title V of Part II of the Constitution, introduced by constitutional law of 18 October 2001 n. 3) has redefined the relationship between the state, regions and local authorities. The new art. 119 has redefined the system of financing local authorities in order to strengthen the financial autonomy even

from the entrance, in contrast with previously existing model of finance "derived" in which resources were transferred from the state budget to local authorities , with limited autonomy about dues established and regulated by law²⁹.

According to the new wording of art. 119 , the local government has a «financial autonomy of revenue and expenditure» (first paragraph), and «autonomous resources» represented by own taxes and revenues , as well as to have the territorial sharing of taxes (second paragraph), while for areas with less fiscal capacity *pro capite*, the State law establishing an equalization fund with no allocation constraints (third paragraph). Taken together, these resources should enable the regions and other local authorities «to fully finance the public functions attributed to them» (fourth paragraph).

In addition, in order to promote economic development, social cohesion and social solidarity , to remove the economic and social imbalances, promote the effective exercise of human rights or arrange for other purposes than normal performance of their duties, the State may allocate «additional resources» and make «special actions» on behalf of «certain municipalities, provinces, metropolitan cities and regions» (fifth paragraph).

In order to implement the mentioned constitutional principle of financial autonomy of local authorities also from the side of the entrance, the law of 5th May 2009, n. 42 gave a mandate to the Government towards the achievement of fiscal federalism³⁰ which has defined the fundamental structure of the revenue of local authorities, the principles that

²⁹ T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003. Si veda anche G. BERTI - G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001; P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le regioni*, n. 6/2001; ID., *Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia*, in *Riv. sc. fin. e dir. finanz.*, n. 1/2006, 94 ss.; G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2001, 212 ss.; ID., *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2004, V, 75 ss.; F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. tribut.*, 2002; ID., *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, regioni ed enti locali*, in *Tributi*, n. 6/2002, 2007 ss.; G. DELLA CANANEA, *L'articolo 119 della Costituzione (commi 3-6)*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Torino, 2006; A. BRANCASI, *L'attuazione del federalismo attraverso i principi contenuto nell'art. 119 Cost.*, in F. AMATUCCI - G.C. DI SAN LUCA (a cura di), *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, Torino, 2007; R. PEREZ, *L'autonomia finanziaria degli enti locali territoriali*, in *Rass. tribut.*, n. 1, 2007.

³⁰ On fiscal federalism, F. GALLO, *I principi del federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 1, 2012, 1 ss

govern the allocation of resources equalizing institutions that have lower self-financing capacity, the tools of coordination between the different levels of government in matters of public finance.

The law distinguishes expenses, those that concern the fundamental rights of citizenship, (health, welfare, education) and those related to the core functions of local authorities (for which it provides a comprehensive coverage of financial needs) compared to those who are entrusted financing through the tax autonomy, for these are expected to be equalized fiscal capacity compensatory (but not entirely) of different levels of wealth of the territories. For the above functions relating to civil and social rights, the state defines the essential levels of performance, which must be guaranteed throughout the national territory in the condition of efficiency and appropriateness; costs associated with them are required to define the relative standard requirements, other functions or types of expenses will instead be funded in accordance with a model of equalization that would relate the resources available to the various territories, but without altering the order of their fiscal capacity.

In this complex situation, the letter. g) of art. 5 of law n.1/2012 looks okay, not a "waiver" to the system outlined financial art. 119 of the Constitution, but «a consistent corollary of the same»³¹ which prefigures the obligation to ensure, even at the financial burden of the state, throughout the country, «the essential levels of performance and basic functions relating to civil and social rights», which find their constitutional anchor, as well as in Title V, also in Part I of our Constitution, within the principles and fundamental rights (Articles 2, 3, 32, 38, 43).

4. Budgetary constraints in the legislation: the implementation of the constitutional principle of a balanced budget by law no. 243/2012: problems and prospects

In order to reach specific evaluations on the effectiveness of the constitutional reform to ensure a balanced budget, although the debate is still in its infancy, the article goes on to examine the reinforced law, laying down measures for the practical application of the principle of a balanced budget, as required by the new art. 81, paragraph 6, of the Constitution.

³¹ D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in www.federalismi.it, July 2012 34.

The analysis of this law will focus on new quantitative and operational limits, these limits will have to follow the state and regional legislator in the management of public finance, i.e. the planning of revenue and costs³².

As mentioned, the content of the law n. 243/2012 is generally defined by the last paragraph of the new art. 81 of the Constitution, and with more articulation and specification, from the first paragraph of art. 5 of Constitutional Law. n. 1/2012.

But what should be noted is that it will not be easy to ensure application of the budget constraints if these will not be considered as a priority at the political level, as essential and indispensable to have a rational system that results in terms of equality and solidarity.

Continuing the examination of the implementation law, it is noted that with regard to the measures for the Government, it introduces limits on the excessive deficit (art. 3), debt (art. 4) and expenditure (art. 5).

In particular, art. 3 – contains the first innovation - providing an obligation for the government (understood in accordance with the new art. 97, paragraph 1 of the Constitution), to help to ensure balanced budgets. This balance corresponds medium-term objective, set by the financial and budget programming.

For Italy, the medium-term objective, set by the Stability Programme and reported in the Recommendation of the European Council of 10 July 2012 (2012/C219/14), is a balanced budget in structural terms by 2013, calculated by the first half of 2014. The balance in structural terms is for our country to an account balance of the consolidated general government cyclically adjusted, ranging from -0.5% of GDP to balance.

Again, with reference to the quantitative limits to the deficit, it should be noted that art. 6 - implementing the second paragraph of the new art. 81 of the Constitution - specifies a set of exceptional cases in which temporary deviations are permit in the structural balance, more than 0.5% of GDP.

Exceptional events, are defined by the law 243/2012, in agreement with the European Union, as «periods of serious recession for the Euro area or even on all European Union, t

³² M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in www.federalismi.it, n. 6/2013.

extraordinary events outside the control of the State, as such as major natural disasters, with major impact on the general financial situation of the country».

It is specified that the measures for the control of public debt (art. 4 Law no. 243/2012) make no changes to the maximum permitted debt, which is exactly as defined by the Treaty of Maastricht: 60% of GDP.

In addition, it is expressly provided that in the event that the public debt figures reaches dangerously above the ratio indicated by the European constraints, public authorities should «ensure a reduction of the surplus» equal to the reduction of the debt of 1/20 for year, calibrated for each country in relation to different parameters and they include liabilities related to the progressively aging population and the level of private debt.

Italy holds at this time a debt / GDP ratio above 120%; in defining the medium-term objectives contained in the document for Financial Programming and Budget relating to 2014, will have to include a precise reference for the reduction of its public debt .

A very effective provision³³ for policy and government budget, is the one that introduces precise limits of expenditure (art. 5). In fact, this prediction introduces very specific and articulated rules on expenditure growth, also referred to as a prudent basis, related to the planned annual rate of growth of government expenditure.

For the next three years Italy, as defined in the European Union, will have to implement a reduction in real spending by 0.8% for year, if you do not reach the medium-term budgetary objective; while in the case of achievement of target the spending limit is equal to a growth in real terms of 0.3%.

These change rates are related to public finance framework and to assumptions of potential GDP growth contained in DEF presented in April 2013, and therefore the change rates of spending will change with changes in macroeconomic variables.

In addition to the indications of a quantity for controlling the deficit and public debt, the law n. 243/2012 introduces a new legal instrument to check for any deviations in the structural balance, other than those already considered for the case of exceptional events.

³³ M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi,*

It is a corrective mechanism following (art. 8), to be adopted in case the deviation has already occurred.

The law, under the reformed art. 119, paragraphs 1 and 6 of the Constitution, introduces a number of provisions intended to affect the financial management of regions, municipalities, provinces, metropolitan cities and autonomous provinces of Trento and Bolzano, already strongly influenced by the Internal Stability Pact.

Art. 9 law no. 243/2012 establish that the fiscal balance of the regions and local authorities must correspond to a balanced budget, both in the prevision moment, both in the financial statement. The budget of regional and local authorities, to be in equilibrium must record the balance being negative, in terms of expertise and cash, among the final revenue and expenditure balance (as already noted already in place for local authorities from TUEL, d. lgs. n. 267/2000, articles. 151 and 162.) and a non-negative balance in terms of expertise and cash, between current revenues and current expenditure, including capital shares of the rate of amortization of loans.

If there is any imbalance in the budget balances, both in the overall balance, both in the current account balance – this integration is a novelty - the regions and local authorities have an obligation to take corrective measures for the recovery of imbalance in the next three years.

There is the possibility to provide by state law further obligations for the local authorities in the field of combination to achieve the objectives of public finance, as required by the legislation currently on the internal stability pact, according to criteria similar to those provided for government and taking into account parameters of virtuosity.

Art. 10 reiterates that the borrowing by the regions, municipalities, provinces, metropolitan cities and autonomous provinces of Trento and Bolzano, is permitted only to finance investment expenditure, but introduces two new provisions. The borrowing is possible only if there are two conditions: the first provides that “borrowing transactions are made only upon the adoption of repayment plans, no longer than the useful life of the investment which are highlighted in the incidence of obligations on individual financial future as well as the procedures for coverage of charges”, the second condition requires that the same borrowing transactions "are made on the basis of special arrangements concluded

within the region to ensure, for the year of reference, the final balance of the cash management of all the local authorities of the region concerned, including the same region”.

Another limitation to the financial autonomy of regional and local authorities is represented instead by the provision of the combination of all local administrations to the sustainability of public debt (art. 12). The law 243/2012 stipulates that in good times, to the economic cycle, the regions and local authorities earmark a contribution to be allocated to the fund for the redemption of the Bonds, the amount of this contribution is part of the expenditure of the budget of the institution.

A particularly important aspect tackled by the reinforced law concerns the discipline of the state competition in the financing of the basic level and basic functions relating to civil and social rights, in times of adversity in the economic cycle or in case of exceptional events (art. 11). The provision of appropriate mechanisms to ensure the full financing of essential levels of performance in specific conjunctures is functional and necessary to ensure the use of rights guaranteed by the Constitution.

To do this the Ministry of Economy and Finance establishes a special fund financed by separate share of the resources derived from State borrowing allowed the correction of the balance.

The provision is determined in the financial programming and budget, based on the estimate of the effects of the economic cycle considering the share revenues of local authorities.

Moreover, where the Houses of Parliament authorize (art. 6) temporary deviations in the structural balance the amount of the Fund is also calculated considering the consequences of exceptional events on the finances of local authorities.

Measures affecting regions and local authorities on the basis of art. 21 law 243/2012 will enter into force on 1 January 2016 and not in 2014, as it will be for all the other provisions (except art. 15)

Focusing on the quantitative limits imposed on the State in the budget, the law n. 243/2012 introduces a new connected to the first paragraph of the new art. 81 of the Constitution.

Art. 14 of reinforced law order that «the balance of the state budget corresponds to the value of the net balance to be financed or to be committed consistent with the policy

objectives» established by art. 3, decreed that the value of the net borrowing requirement are given both in terms of competence both in terms of cash. It will be the budget law to indicate the value must match the balance, for each year of the three-year period please not that, in accordance with the European standard, the new budget law covers a period of three years.

5. The possible effects of budget constraints on welfare

After having comprehensively investigated the balanced budget principle, both in the general context of European regulations dealing with economic and financial constraints, and in terms of its role in our constitutional system, we will attempt to come to some conclusion on the impact of invoked budget constraints on the welfare system and, consequently, on the rights to essential performances.

At a general level, with reference to the national context, the foremost significance of the introduction of the balanced budget principle in our Constitution lays on the self-restraint that the constitutional legislator imposed on both Parliament and Government, and therefore, more generally, on the ways the constitutional amendment might affect the current form of government.

Even before the introduction of the balanced budget principle in the European legislation, as we already highlighted the difficult cohabitation of the financial constraints to States budget imposed by the Community Treaties with our Constitutional Charter³⁴.

The national policy is somewhatedulcorated and crushed by European decisions that make the couple Parliament - Government condemned to increasingly acting as a receiving law-making body rather than a political law-making body. The increasing trespassing of budget decisions and the gradual loss of economic sovereignty by the Government and the Parliament in favor of the European institutions³⁵ took place in a tacit way, without reaching an agreement on the final results of these convergence policies through either open or scientific debates.

³⁴ A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo modello sociale europeo: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 4, 2011.

³⁵ G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit. 43.

If the final goal is represented by the creation of a federal Europe and a "fiscal capacity"³⁶, the missed consolidation of democratic institutions could undermine this goal. Meanwhile, on the domestic side, a rethinking of the relationship between Parliament and the Government and their role on budget decisions is still lacking³⁷. The compatibility between our type of parliamentary government and the new EU rules have not been fully clarified even after the last transfer of sovereignty on the defence of the currency and on price stability.

In other words, there are two activities of political address: the first one that sticks to social democratic State principles as drawn by our Constitution; the second one is actually based on European treaties, and focuses on both competition and monetary and financial stability.

With the inclusion of the balanced budget principle in the Constitution, the question moves on different levels: conflicts between the logic of budget constraint and the protection of rights, notably rights to performance³⁸, must be internally settled.

The effort to find a balance between the need of economic austerity and the guarantee of rights, a balance that was not previously included in our Constitution, will affect our form of welfare state, being understood as a particular form of State organization "aimed at achieving a greater solidarity among the various groups that structure the society" which is required to actively intervene on behalf of weaker groups or classes, thus putting substantive equality at the grounds of our Constitution³⁹.

This is now put under discussion by the adherence of our country to the amendments of European Treaties, being clear "that Community's objectives do not coincide with those set forth in our Constitution, in particular with substantial equality, with the result that, far from being the Community legal order to comply with the constitutional principles proclaimed at the national level, the Italian constitutional system is moving to model itself on the

H. Van Rompuy, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, Interim Report, Bruxelles 12th of October 2012.

³⁷ Cfr. G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit. 47.

³⁸ On changes faced by the *welfare* State due to economic crisis M. FERRERA, *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, in *Stato e mercato*, 3, 2007, 341 ss.

³⁹ C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, 62.

Community one, primarily reasoning in terms of formal equality and the right of non-discrimination"⁴⁰.

National political address, that historically has its highest expression in economic policy decisions and budget drafting, as we derive from Section 1 of Article 81 of the Constitution which provides the Government to present the budget law and the Parliament to vote on it, has been eventually emptied, not only in its content but also in its procedure, since the budget approval has now taken the form of a ratification of European constraints.

A further compatibility issue arises from the middle between the constitutional amendment and the Charter as a whole. Even in the law and economics relationship, the Constitution left a large space to political bargaining and to political address. This allowed the constitutional links to be resilient as to govern the most complex situations⁴¹.

Conversely, the economic model imposed by the European Union is more rigid and less suited to effectively cope with the effects of the crisis, because its structure only ensures the control of the “homogeneity of the pattern of economic constitution of which it is a carrier”⁴².

Other concerns arise from the fact that the constitutional amendment modifies the deeper structure of our Constitution, which is designed as to hold together economic choices, rights, and powers in a unitary way. There is no real separation between state and market, while economic rules find their boundaries in social values. The model adopted by the European Union is instead borrowed from the German experience, which is characterized by an autonomous constitutional core devoted to economic matters⁴³, not constrained by the compelling imperative of tempering economic choices with social utility and dignity.

⁴⁰ F. SALMONI, *Legalità costituzionale e forma di Stato: aspetti teorici e profili pratici di due concetti apparentemente in crisi*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2004, 127.

⁴¹ On this particular issue, F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012, 2.

⁴² G. MAESTRO BUELGA, *La crisi dell'integrazione economica e costituzionale*, in AA.VV., *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2010, 30 ss.

⁴³ To investigate the value of the economic constitution in Germany, N. WIMMER – T. MÜLLER, *Wirtschaftsrecht. International – Europäisch – National*, 2. Auflage 2012.

In other words, the specific structure of our Constitution strongly affects the interpretation of economic provisions⁴⁴. These rules are not clearly separated from the other ones because they always include a reference to social protection and social utility, which are considered in line with constitutional provisions dealing with economic relationships to all intents and purposes.

Actually, the constitutionalization of the budget constraint draws a model of a new financial constitution regulating the budgetary process and the spending power⁴⁵, rather than a new economic constitution.

Even from the procedural point of view, some concern arises from the fact that its mere inclusion in the Constitution leads to an actual effectiveness in achieving a balanced budget. In fact, the rigidity of the rule may even be counter-productive either if it excessively reduces the maneuvering room for political majorities or it prevents those public investments that are required to enhance the country's economic growth⁴⁶.

Indeed, it was even written⁴⁷ that the introduction of this rule, far from ensuring positive financial results by itself, would be a sign of "political impotence". In addition, in the light of these widespread procedural concerns, the balanced budget principle becomes more symbolic than effective, taking the shape of the last resort for complying with the financial targets required by European rules. These outcomes, however, do not appear to be attainable through the adoption of a rule, albeit of constitutional level.

Eventually, it comes out that the revision of the Constitution is not aimed at maintaining the public finances under control, because European and national constraints, as we have seen, were already developed for this specific purpose. The adoption of preventive and concerted measures between Member States and the Union, already adopted within the

⁴⁴ On this issue, M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, 197 ss. On the relationship among Article 41 of the Constitution, human dignity, and rights, in particular in the time of the crisis, C. PINELLI, *Riflessioni sull'art. 41 Cost.*, in *ApertaContrada*, 2011, 1 ss and F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, cit., 6.

⁴⁵ G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 362.

⁴⁶ The rationale against the introduction of the balanced budget principle is clearly debated in M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 27 ss.

⁴⁷ V. ONIDA, *Il Manifesto*, 8 settembre 2011.

framework of the "European semester", can effectively meet the monitoring needs of the Union on State budgets.

From a purely legal and formal point of view, however, we wonder whether it was necessary to amend the Constitution, given that, further to the reform of Title V of the Italian Constitution, Article 117 Section 1 explicitly acknowledges International and Community restraints, and whether this amendment can be eventually considered as redundant. From the EC Treaty and the Stability and Growth Pact on, the requirements for a tight control on the budget balance of the Member States were already established. Through the reform, Member States may simply modulate the procedure to reach a balanced budget trend.

The point is that constitutional reforms in the Member States have been required by politics, in order not only to give a signal to the markets, nowadays assuming a global role, but also to reassure the electorate of the strongest countries (especially Germany) that are required to contribute to the consolidation of the weakest countries of the Eurozone.

However, from a strictly legal point of view, if the constitutional reforms were undertaken for the sole purpose of creating a critical and political consciousness, their scope and importance would be devalued. Therefore, it seems more convincing the argument that the constitutionalization of this constraint by Member States now allows, at least potentially, the activation of a variety of subjects, including state ones, to monitor its fulfillment, although it implies the acknowledgement of the inherent weakness of Community institutions, which insofar have not been able either to ensure an adequate level of compliance through infringement procedures, or to inflict sanctions in case of breaches of the Stability and Growth Pact⁴⁸.

Therefore, in the light of what we have insofar pointed out, it must be emphasized that the current crisis has not been effectively addressed in Italy. Actually, the incoherent economic policies implemented in recent years have focused their attention on accounting tools and on spending reduction, on the future balanced budget, rather than on investment, on the construction of infrastructures, on the boosting of domestic expenditures of the country, on a greater attention to the protection of social rights, and on all policies aimed at

⁴⁸ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 7.

addressing the crisis. Instead, precisely when neo-liberal policies have further impoverished the weaker sections of the population, there has been a decline in spending on welfare and social rights defense.

What we have just observed makes us reflect on the issue of finding a balance between individual needs and the relevant costs to be financed, being right on this paradigm that the entire framework of the financing system of basic performance levels is based. From this we can infer, at least in principle, that public budgets should fully fund the needs of individuals who are entitled to be financially supported, although, as noted, the social protection system has only been recently defined, while experiencing a noticeable heterogeneity at the local level together with a low degree of standardization of the demand, and thus of the supply, perhaps also because of a strong customization of the performances. Moreover, following a more practical approach, we must certainly recognize that the social sector has been experiencing a gradual reduction in state funding for a long time.

In conclusion, therefore, we can say that our country is facing the opportunity to rethink the fundamental political choices operated by the European Union⁴⁹, which would currently need to advance from the Community co-ordination with exclusively technical relevance to a policy and social co-ordination as, provided the inadequacy of the purely economic logic of the Union, it is perhaps more valuable to recover a true European identity built on welfare⁵⁰, protection of rights, solidarity and social care rather than building an identity on balanced budgets.

⁴⁹ M. BLYTH, *Austerity. The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press, 2013.

⁵⁰ G. ROSSI, *L'eccesso di austerità ha spogliato anche il Re (che ora è nudo)*, in *Il Sole24Ore*, 9th of June 2013.

I VINCOLI AL BILANCIO TRA DIMENSIONE EUROPEA E ORDINAMENTO NAZIONALE: LE POSSIBILI RICADUTE SUL *WELFARE*

di *CLAUDIA GOLINO*

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

1. Premessa

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

Tuttavia, si ritiene che l’attuale crisi economica e finanziaria di portata globale⁵¹, e che incombe ormai da diversi anni sull’Unione europea, sia all’origine della necessità di introdurre limiti più stringenti all’incremento della spesa pubblica.

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

L’idea di fondo è che, introducendo in Costituzione vincoli al bilancio, ed in particolare, il principio del pareggio di bilancio, se ne renda difficile, per il futuro, l’aggiramento garantendo così un

⁵¹ In generale, su queste tematiche, si veda l’autorevole studio di G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria: dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011.

alleggerimento della spesa pubblica e dunque del ricorso all'indebitamento. Tuttavia, ci si chiede, ed è questo uno degli interrogativi alla base della ricerca, se è sufficiente l'adozione nella Costituzione di una regola che imponga il pareggio di bilancio per garantirlo, e in che modo, il pareggio di bilancio potrebbe agire sul debito.

La ricerca poi si interroga, più in particolare, sulle possibilità che i nuovi vincoli al bilancio, dovendo comportare necessariamente una razionalizzazione della spesa pubblica, riescano a garantire, sul piano generale dei diritti⁵², un qualche equilibrio tra le ineludibili esigenze di un libero e, in linea di principio, incomprimibile sviluppo della persona e la sostenibilità finanziaria delle ragioni della solidarietà⁵³.

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

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

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

⁵² Sul punto si rileva che il contrasto tra l'*insaziabilità* dei diritti fondamentali (di cui parla A. PINTORE, *Diritti insaziabili*, in L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma, 2001, 179) e la limitatezza delle risorse finanziarie non è certo un tema nuovo, essendosi imposto prepotentemente all'attenzione del dibattito dottrinale a partire dall'ultimo ventennio del secolo scorso. Tuttavia, molte cose sono cambiate da allora. La prima novità che ogni discorso sui diritti fondamentali non può fare a meno di tenere in conto è data dal delinearci della tutela "multilivello" nello "*spazio giuridico europeo*", lungo le traiettorie su cui si snoda il "dialogo" tra Corte costituzionale, Corte di Strasburgo e Corte di Giustizia dell'Unione europea. A questa proiezione dei diritti fondamentali "oltre lo Stato" (S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Roma, 2006), secondo le direttrici tracciate negli artt. 10, 11 e 117, c. 1, Cost., fa in un certo senso da contraltare la potenziale minaccia cui, secondo i più, essi sono esposti – in via di fatto e su scala planetaria – in conseguenza del consolidarsi del processo di globalizzazione economico-finanziaria.

⁵³ Infatti, come sostiene L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, nella Relazione presentata al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa sul tema "*I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*", Trapani, 8 e 9 giugno 2012, "*nell'età che, parafrasando un classico, si può denominare dei diritti che costano, non si potrà prendere atto dei rischi che porta con sé proprio la riduzione del dibattito sui diritti e sul welfare ad una riflessione esclusivamente incentrata sulla sostenibilità finanziaria dei diritti medesimi*".

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

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

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

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

In quest'ultimo ordinamento, infatti, specialmente a partire dal Trattato di Maastricht del 1992⁵⁴ (Trattato CE), sono state introdotte numerose prescrizioni che hanno delineato vincoli alle finanze pubbliche degli Stati aderenti all'Unione economica e monetaria, capaci perciò, in quanto stabiliti da fonti di diritto europeo originario o derivato, di imporsi rispetto agli orientamenti di politica economica decisi a livello nazionale⁵⁵. Anzi, proprio quello in esame sembra rappresentare uno dei casi in cui più evidente è parsa la sovrapposizione tra la dimensione sovranazionale e quella nazionale e in cui maggiore è sembrato essere il rischio di superamento, in fatto, delle prescrizioni presenti nelle Costituzioni nazionali⁵⁶.

Ed è proprio alla luce di quanto sopra, e anche in conseguenza della crisi economica e finanziaria iniziata nel 2008, che vengono, oggi, al nodo alcune questioni cruciali in materia di raccordo tra le nuove regole che costruiscono la *governance* economica europea ed il modello di Stato costituzionale democratico e di diritto.

⁵⁴ Il Trattato sull'Unione europea (noto come trattato di Maastricht) venne firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 dai dodici Paesi membri dell'allora Comunità europea ed entrò in vigore il 1° novembre 1993.

⁵⁵ Un importante contributo, comprensivo anche di questi aspetti, si rinviene in G. DI GASPARE, *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in *Le procedure finanziarie in un sistema multilivello*, a cura di G. DI GASPARE – N. LUPO, Milano 2005.

⁵⁶ In termini generali, sui rapporti tra la dimensione sovranazionale e quella nazionale, si veda l'autorevole studio di R. PINI, *Diritto pubblico e identità europea: L'Europa all'ombra della sapienza*, Padova, 2007.

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

Questo condizionamento della politica economica degli Stati membri, e in particolare della politica di bilancio⁵⁷, si è ancor più intensificato per effetto delle nuove norme europee in materia, tanto che oggi si può affermare che l'autonomia di bilancio, che riflette l'indirizzo politico del Governo, per numerosi Stati non esiste più⁵⁸.

Questo dato, tuttavia, come sostenuto in dottrina, “*non è frutto di un'avocazione unilaterale di funzioni, derivante dalla partecipazione degli Stati al processo di integrazione europea*”⁵⁹, ma si va consolidando nell'Unione un modello di governo dell'economia e della finanza che si ispira ai principi di controllo e di monitoraggio preventivo e successivo a livello europeo delle singole politiche nazionali, che stabilisce, tramite accordi e patti stipulati tra gli Stati e l'Unione europea, opportuni correttivi in funzione dell'obiettivo della stabilità finanziaria in Europa e, in particolare nei Paesi dell'Eurozona, nonché della solidità della valuta comune. A fronte di ciò, si verifica una decisa limitazione dei poteri in materia di bilancio⁶⁰.

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

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

⁵⁷ In tema si veda R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi, *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Varenna, 20-22 settembre 2012, 4.

⁵⁸ Cfr. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, 218 ss., il quale ha osservato che la funzione di indirizzo politico economico è esercitata dal Governo e dal Parlamento e che i due indirizzi possono essere divergenti. Ai perduranti conflitti tra Governo e Parlamento in tema di esercizio del potere di indirizzo, si riferisce A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 413 ss.

⁵⁹ Così R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, cit., 4.

⁶⁰ La progressiva riduzione dei poteri in materia di bilancio per gli Stati membri può suddividersi cronologicamente in tre periodi differenti, che saranno analizzati compiutamente nel prosieguo di questo lavoro: infatti, come sostiene R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, cit., 4, “*nel primo periodo si collocano le disposizioni che riguardano i bilanci e la moneta contenute nel Trattato di Roma del 1957*”; “*nel secondo periodo, si collocano le disposizioni finanziarie contenute nei Trattati di Maastricht del 1992 e di Amsterdam del 1997, cui segue l'introduzione della moneta unica e del Patto di stabilità e crescita*”; infine, “*la terza fase, che si avvia nel 2007, è quella collegata alla crisi dei debiti sovrani*”.

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

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

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

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

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

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

Il divieto, dunque, se in una prima fase equivaleva all'indicazione di un obiettivo, fra gli altri, delle politiche di bilancio, in seguito divenne un divieto con forza imperativa⁶¹. Il divieto rappresentava quindi un preciso valore giuridico, tant'è che la presenza di disavanzi veniva accertata con decisione del Consiglio, e quindi con un atto giuridicamente vincolante, e gli Stati che presentavano disavanzi divenivano destinatari di raccomandazioni, atti non produttivi di effetti vincolanti, ma tutt'altro che privi di rilievo nella sfera giuridica dei destinatari.

Il contenuto del divieto dei disavanzi eccessivi veniva precisato, in parte, dal secondo paragrafo dell'articolo appena richiamato, in parte, dall'apposito Protocollo⁶² allegato al Trattato CE. I criteri che conducevano all'identificazione del disavanzo eccessivo, erano due: da un lato, il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo (PIL) non doveva superare un determinato valore di riferimento, ossia il 3% del PIL; dall'altro lato, il rapporto tra debito pubblico e PIL non doveva essere più elevato del 60%.

Questi criteri, però, non esaurivano certo il contenuto del principio del divieto dei disavanzi eccessivi. In primo luogo, si stabiliva che il disavanzo non potesse attestarsi stabilmente al 3% del PIL, come definito dalla direttiva n. 89/130 (cui rinvia il regolamento n. 3605/1993, che contiene le norme che il Consiglio ha adottato per precisare l'ambito di applicazione delle regole enunciate dal Trattato CE). Quello del 3% del PIL, rappresentava un valore massimo, un limite che poteva essere raggiunto ove lo imponesse la congiuntura economica, ma non un obiettivo di medio e lungo periodo.

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

Il punto di partenza è rappresentato dal discorso del ministro delle finanze Waigel al *Bundestag* del 7 novembre 1995 in cui si propone un nuovo *Stabilitätspakt für Europa*, in cui venisse stabilito il principio che anche in periodi di congiuntura sfavorevole il disavanzo non potesse superare il 3% del PIL, mentre in condizioni normali il limite di disavanzo non dovesse essere superiore all'1%. La proposta tedesca fu oggetto di una prima valutazione nella nota Commissione "Towards a stability pact" del 10 gennaio 1996, mentre un'analisi più approfondita è contenuta nella nota "A stability pact to ensure budgetary discipline in Emu" del 18 marzo 1996.

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

Di conseguenza, "la politica di bilancio, che resta sotto la responsabilità delle autorità nazionali, dovrà giocare un ruolo più importante nella stabilizzazione macroeconomica durante il ciclo economico e nel caso di shock asimmetrici". A seguito di ciò, la Commissione osservava che un certo grado di flessibilità doveva

⁶¹ In questo senso si veda l'attenta analisi di G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, 42 ss.

⁶² Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al Trattato sull'Unione Europea del 1992.

essere assicurato ai bilanci nazionali per far funzionare gli stabilizzatori automatici durante il ciclo e per consentire misure discrezionali in caso di shock *country-specific*.

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

Le conclusioni di questa nota della Commissione suggerivano quindi che “*un certo grado di differenziazione negli obiettivi nazionali di bilancio di medio periodo appare auspicabile da un punto di vista economico*”. Inoltre, si rileva, che un obiettivo di disavanzo pari all'1% del PIL – come veniva definito nella proposta per un Patto di stabilità e crescita – appare quindi arbitrario e, nel caso di molti Paesi, non sufficiente né per bilanciare gli sviluppi ciclici, né per affrontare le conseguenze dell'invecchiamento della popolazione. Infine, una volta stabilito un obiettivo di bilancio di medio termine ben inferiore al 3% a livello nazionale, non era più necessario fissare vincoli addizionali sul rapporto debito pubblico/PIL.

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

Infatti, si rilevava, “*mantenere una disciplina di bilancio nella fase tre dell'Unione economica e monetaria rappresenta una condizione essenziale per sfruttare tutti i benefici della moneta unica. Il valore di riferimento del 3% del PIL per il disavanzo deve essere considerato come un limite superiore in circostanze normali. La strategia deve essere fondata su un approccio a due livelli alla disciplina budgetaria e al coordinamento della politica di bilancio: obiettivi di bilancio di medio periodo prossimi all'equilibrio o in surplus, il che consente di rimanere al di sotto del tetto del 3% in condizioni normali e permette una certa differenziazione fra i Paesi membri; coordinamento delle politiche di bilancio al livello dell'Unione per assicurare che esse formino un disegno coerente per l'Unione nel suo insieme*”.

Si delineava, in questo modo, il disegno che il Patto di stabilità e crescita avrebbe assunto attraverso le decisioni del Consiglio europeo di Dublino del 13 e 14 dicembre 1996 e le integrazioni successive apportate al Consiglio ECOFIN di Noordwijk⁶³.

⁶³ In queste riunioni, come noto, il Consiglio ha preso atto delle intenzioni della Commissione di individuare le modalità per garantire la disciplina del bilancio e il coordinamento dell'Unione monetaria conformemente alle procedure e ai principi del Trattato, ha considerato il mantenimento della disciplina di bilancio una condizione necessaria per l'Unione economica e monetaria, pur differenziando le situazioni normali dalle situazioni eccezionali, ha elaborato principi che saranno alla base dei regolamenti per l'attuazione del Patto stesso. Sul punto si vedano le analisi di G. DELLA CANANEA – F. MEGALE, *Cronache comunitarie 1996*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1997, 469 ss.; G. CAPORALI, *Patto di Stabilità e ordinamento europeo*, in *Dir. Soc.*, n. 1, 2004, 89 ss.

Il Patto, dunque, aveva lo scopo di dare applicazione alla disciplina del Trattato CE e del Protocollo sui disavanzi eccessivi, integrandola tuttavia in senso assai più stringente e vincolante, tramite un'interpretazione restrittiva dei criteri ivi stabiliti e con l'introduzione di sanzioni più severe⁶⁴, per giunta applicabili automaticamente⁶⁵, con un conseguente rafforzamento dei profili contenutistici dei vincoli posti al governo della finanza pubblica⁶⁶.

Il Patto di stabilità e crescita nella sua formulazione definitiva consisteva, dunque, in una risoluzione⁶⁷ approvata dal Consiglio europeo di Amsterdam che impegnava gli Stati membri ad evitare disavanzi eccessivi, ossia a garantire un saldo di bilancio in equilibrio o in *surplus*, e in due regolamenti approvati dal Consiglio, che erano necessari a stabilire norme di natura sostanziale circa gli obiettivi delle politiche finanziarie pubbliche, e norme di natura procedurale, che definivano i termini delle varie fasi della procedura di sorveglianza multilaterale.

Il primo Regolamento⁶⁸ prevedeva che ogni Stato membro doveva sottoporre al Consiglio ed alla Commissione un "*programma di stabilità e di sviluppo*" nel quadro del meccanismo di sorveglianza multilaterale definito nell'art. 104, comma 3 del Trattato CE.

Questo programma doveva contenere l'obiettivo di medio termine di un saldo di bilancio pressoché in equilibrio o in *surplus* e il sentiero di aggiustamento verso questo obiettivo del rapporto disavanzo/PIL, e l'andamento previsto dal rapporto debito/PIL; le previsioni sull'andamento delle variabili economiche rilevanti, quali il tasso di interesse reale di sviluppo, l'occupazione e l'inflazione; una descrizione delle misure che devono essere prese per conseguire l'obiettivo, ed una valutazione dell'impatto quantitativo delle misure previste sul bilancio; una valutazione dell'influenza sul saldo di bilancio e sul debito di scostamenti nell'andamento delle variabili economiche rispetto alle previsioni.

⁶⁴ Sul valore precettivo del Patto di stabilità e crescita e sulla conseguente efficacia dei vincoli posti alle procedure di bilancio si vedano G DELLA CANANEA, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 4, 2001, 561 ss. e R PEREZ, *Il Patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2004, 1000, i quali sottolineano il passaggio dal divieto di disavanzi pubblici eccessivi, inteso in senso negativo, agli obiettivi posti in positivo che implica il Patto di stabilità e crescita imponendo il raggiungimento di determinati risultati in termini di gestione dei conti pubblici.

⁶⁵ In questo senso, si vedano gli studi di H. J. HAHN, *The Stability Pact for Monetary Union. Compliance with Deficit Limit as a Constant Legal Duty*, in *Common Market Law Revue*, 1998, 77 ss.

⁶⁶ In questo senso, si veda G. RIVOSECCHI, *Unione europea, politica economica e monetaria*, in *Il diritto di tutti*, 2004.

⁶⁷ La risoluzione è stata adottata sulla base dell'art. 4, comma 1, del Trattato sull'Unione europea, che affida al Consiglio europeo il compito di dare impulso allo sviluppo dell'Unione e di definire gli orientamenti politici generali. Poiché si tratta di un atto non contemplato tra le fonti o gli atti europei, non contemplato dunque dall'ex art. 189 del Trattato di Roma - che disciplina gli atti delle istituzioni comunitarie -, non resta che considerarlo un orientamento per lo sviluppo dell'Unione. Sul punto, si veda G. DELLA CANANEA, *Il patto di Stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, 2001, 564.

⁶⁸ Regolamento CE n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

Il secondo Regolamento⁶⁹ approvato dal Consiglio è relativo alla procedura per evitare la formazione di disavanzi eccessivi. Dopo le variazioni apportate dal Consiglio ECOFIN di Noordwijk il testo del Regolamento prevedeva che l'eccedenza di un disavanzo rispetto al valore di riferimento – in pareggio o addirittura in *surplus* – poteva essere considerato eccezionale e temporaneo se dipendeva da un evento del tutto imprevedibile, al di fuori del controllo dello Stato membro in questione e tale da avere un impatto rilevante sulla posizione finanziaria del Paese, ovvero se il disavanzo eccessivo era la conseguenza di una severa crisi recessiva che aveva colpito l'economia.

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

In questo caso, automaticamente il Paese in questione era esonerato da ogni penalità. Se invece la diminuzione del PIL era compresa fra lo 0,75% e il 2% la decisione sull'applicazione di eventuali penalità era affidata alla discrezionalità dei Ministri finanziari⁷⁰.

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

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

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

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

Già nel 2002⁷¹, in particolare, la Commissione aveva manifestato la propria intenzione di considerare con maggiore attenzione l'impatto del ciclo economico sui conti pubblici valutando le condizioni di bilancio dei singoli Stati membri in termini strutturali, cioè al netto delle fluttuazioni

⁶⁹ Regolamento CE n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

⁷⁰ In effetti, se un Paese superava il limite del disavanzo consentito dal Patto di stabilità e crescita, il Consiglio poteva disporre una sanzione finanziaria ai sensi dell'art. 104 C, comma 11, Trattato CE.

⁷¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 27 novembre 2002 sul Rafforzamento del coordinamento delle politiche di bilancio (COM (2002) 0668).

cicliche e delle manovre che hanno effetti transitori: tale orientamento è stato, poi, ufficialmente sancito dal Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002⁷².

Malgrado questo primo tentativo di razionalizzazione ed a fronte dell'aggravarsi della recessione economica europea, il Patto di stabilità e crescita è stato progressivamente avvertito come un meccanismo eccessivamente rigido da parte di alcuni Stati membri, incapaci di risolvere il *trade off* fra la necessità di rispettarne i parametri e l'urgenza di procedere a manovre di sostegno e rilancio dell'economia basate su programmi di spesa pubblica.

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

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

Si è anche osservato che, in realtà, è la *governance* economica ad essere imperfetta, a causa della coincidenza fra Autorità vigilanti e Stati vigilati i quali, specialmente se inclusi nel novero degli inadempienti, serbano un interesse specifico ad esprimersi per una maggiore autonomia rispetto alla disciplina e alle decisioni dell'Europa⁷³.

Ed infatti, il mancato raggiungimento di una soluzione politica attraverso una possibile revisione delle regole europee di *governance* economica ha progressivamente aggravato il mai del tutto sanato contrasto fra gli Stati più fedeli all'impostazione monetarista propria del Trattato CE e del Patto di stabilità e crescita e gli Stati più favorevoli a politiche economiche di impronta postkeynesiana, indirizzata ad un rilancio dell'economia europea tramite una politica fiscale più espansiva⁷⁴.

⁷² Sul tema, cfr. R. PEREZ, *Il Patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 9, 2002, 997 ss.

⁷³ Cfr. F. KOSTORIS PADOA SCHIOPPA, *La riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *La finanza pubblica italiana*, Rapporto 2005, a cura di M. C. GUERRA – A. ZANARDI, Bologna, 2006, 223, la quale mette in evidenza i limiti della riforma al Patto di stabilità e crescita, nel senso che, proprio quando il Patto diviene più intelligente, cioè più bilanciato fra regole e discrezionalità, proprio allora i meccanismi di *governance* avrebbero dovuto essere migliorati con un trasferimento di poteri dal Consiglio alla Commissione ad altra istituenda Autorità indipendente, poiché proprio la sovrapposizione fra vigilanti e vigilati, all'interno dell'organo decisionario su eccessi di deficit e debito pubblici, rendono l'esercizio di quella complessa funzione altamente improbabile.

⁷⁴ La filosofia alla base del Patto di stabilità e crescita è certamente più vicina alle tesi del monetarista Milton Friedman, che non alle teorie di John Maynard Keynes. Da, anticipare, tuttavia, che mentre Friedman non può dirsi indifferente alla logica dello sviluppo, Keynes, del resto, non ha mancato di porre attenzione agli aspetti della stabilità monetaria, condizionando la politica di espansione della domanda aggregata al presupposto di non generare una spirale inflazionistica. Sulla ricostruzione delle teorie economiche in tema di finanza pubblica,

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

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

In questa situazione, il Consiglio decise, invece, di sospendere il corso della procedura di disavanzo eccessivo nei confronti dei due Stati, sostanzialmente disapplicando le disposizioni del Trattato CE e limitandosi ad adottare, in luogo dei prescritti provvedimenti, delle atipiche conclusioni, non formalmente vincolanti anche se contenenti prescrizioni molto dettagliate nei confronti dei governi francese e tedesco⁷⁵.

Tali conclusioni sono state impugnate dalla Commissione di fronte alla Corte di Giustizia, con la conseguente apertura di un contenzioso pressoché inedito nella storia delle istituzioni europee⁷⁶.

La controversia fra Commissione e Consiglio è stata definita dalla Corte di Giustizia con una pronuncia⁷⁷ di estremo interesse ma insufficiente a sanare la sostanziale crisi del Patto di stabilità e crescita.

La vicenda appena descritta ha finito per accelerare un processo di riforma della *governance* economica europea già avviato da tempo e di una conseguente reinterpretazione del Patto, ma che

ed in particolare, in tema di pareggio di bilancio, si veda M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 1 febbraio 2012.

⁷⁵ Conclusioni del Consiglio relative alla valutazione delle misure adottate in risposta alle raccomandazioni del Consiglio ai sensi dell’art. 104, paragrafo 7, del Trattato che istituisce la Comunità europea e che prendono in esame ulteriori misure volte alla riduzione del disavanzo per correggere la situazione del disavanzo eccessivo.

⁷⁶ Sul punto, L. PATRUNO, *La crisi del Patto di Stabilità e la legalità tradita: Stati versus Commissione*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2004, 147 ss.

⁷⁷ Corte di Giustizia, sentenza 13 luglio 2004, causa C-27/04. In dottrina, cfr. L. CASSETTI, *La Corte di giustizia invoca il rispetto delle regole procedurali sui disavanzi pubblici eccessivi*, in www.federalismi.it, n. 15, 2004; G. RIVOSECCHI, *Il Patto di Stabilità al vaglio della Corte di giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell’Unione*, in *Rivista AIC*, 2005 e L. PATRUNO, *Il nuovo Patto di stabilità e crescita tra rilegittimazione istituzionale europea e consenso nazionale*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2005, 225 ss.

stentava a decollare⁷⁸; il processo di riforma ha trovato compimento in occasione del Consiglio europeo del 22 e 23 marzo 2005⁷⁹.

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

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

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

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

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

Nei primi mesi del 2011, a parte l'avvio nel gennaio del primo *semestre europeo*⁸⁰, è da registrare una riunione dei Capi di Stato e di Governo della zona euro tenutasi l'11 marzo

⁷⁸ Cfr. A. MISSALE, *Per una riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *Economia pubblica*, n. 4, 2005, 39 ss.

⁷⁹ Ciò è avvenuto con l'approvazione del documento "Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita" a cui sono seguiti i Regolamenti CE nn. 1055 e 1056 del 27 giugno 2005 (di modifica, rispettivamente, dei regolamenti CE nn. 1466/1997 e 1467/1997). Sul punto, si veda l'analisi di A. MONTANINI, *Un Patto più intelligente*, in *www.lavoce.info*, 03/09/2004.

⁸⁰ Il 7 settembre 2010 il Consiglio ECOFIN dava il suo avallo alla costituzione del *semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche*, proposto dalla Commissione e volto a realizzare un migliore coordinamento

2011 nel contesto della quale essi presentavano il *Patto per l'euro che istituisce un coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza* (c.d. *Patto Euro Plus*), che sarebbe stato presentato alla successiva riunione del Consiglio europeo⁸². Tale Patto, come si vedrà, di natura politica⁸³, aveva il dichiarato intento di consolidare il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria attraverso un coordinamento più stretto delle politiche economiche nazionali e una serie di impegni che riguardano questioni ricadenti nella competenza nazionale. Così il Patto veniva adottato dal Consiglio europeo del 25 e 25 marzo 2011, figurando in allegato alle conclusioni⁸⁴.

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

L'azione da condurre per il perseguimento di tali finalità si deve svolgere seguendo quattro linee guida. In primo luogo, tale azione dovrà inquadarsi nella struttura di *governance*, puntando ad irrobustirla, nonché nel solco degli interventi concreti più ambiziosi di quelli concordati in passato e corredati di un calendario di attuazione. Questi impegni nuovi saranno successivamente integrati nei programmi nazionali di riforma e nei programmi di stabilità e saranno inseriti nel quadro della sorveglianza periodica. La Commissione svolgerà la funzione di controllo, mentre il Consiglio e l'Eurogruppo saranno coinvolti, come pure il Parlamento, nell'esercizio delle competenze ad esso spettanti.

ex ante delle politiche di bilancio ed economiche degli Stati membri, sulla base degli indirizzi di massima di cui all'art. 121 del TFUE.

⁸¹ Esso ha preso il via con la presentazione, da parte della Commissione, dell'Analisi annuale della crescita (*Annual Growth Survey*): Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – *Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi*, 12 gennaio 2011, COM (2011) 11 (def). Tale analisi è stata poi esaminata nelle riunioni dell'Eurogruppo e del Consiglio ECOFIN del 17 e 18 gennaio 2011 e quest'ultimo ha poi adottato le “*Council Conclusions on European Semester: macroeconomic and fiscal guidance*” il 15 febbraio 2011.

⁸² Si veda Allegato I alle Conclusioni dei Capi di Stato o di Governo della zona euro dell'11 marzo 2011. Nel secondo allegato veniva riprodotta la Dichiarazione dell'Eurogruppo del 28 novembre 2010, che sintetizzava le caratteristiche dell'istituendo Meccanismo Europeo di Stabilità (MES).

⁸³ La natura politica dell'accordo è confermata dal fatto che in esso non figurano disposizioni relative alla ratifica, benché gli impegni sottoscritti riguardino esplicitamente materie di competenza nazionale. Come tali, questo tipo di impegni richiederebbero un'attività di recepimento negli ordinamenti statali a meno che essi non fossero meramente ripetitivi di obblighi già discendenti dai Trattati istitutivi.

⁸⁴ Allegato I alle Conclusioni del Consiglio Europeo del 24 e 25 marzo 2011, EUCO 10/1/11, Bruxelles 20 aprile 2011. Il Patto fu approvato dai capi di Stato o di governo della zona euro e a cui hanno anche aderito Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Polonia, Romania.

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

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

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

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

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

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

Nella dichiarazione del 26 ottobre 2011⁸⁵, il vertice euro ha attribuito alla Commissione il compito di dotarsi per la durata del programma di aggiustamento della Grecia di una capacità di “controllo sul terreno”, cioè di uno staff di consulenza e assistenza alle autorità nazionali al fine della realizzazione piena e tempestiva delle riforme. In più, gli Stati dell'eurozona si sono impegnati a consultarsi tra loro e a consultare la Commissione, prima di adottare qualsiasi importante programma di riforma della politica economica di bilancio con potenziali effetti di ricaduta sulla zona euro nel suo complesso, in modo da valutarne *ex ante* l'eventuale impatto.

Sulla stessa scia si sono mossi anche il Parlamento e il Consiglio che hanno adottato, nel novembre 2011, un pacchetto di misure tese, da un lato, a creare un sistema di sorveglianza macroeconomica (il c.d. *Six Pack*) attraverso azioni preventive e correttive⁸⁶ e, dall'altro lato,

⁸⁵ Disponibile on line al link: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/.../it/.../125659.pdf.

⁸⁶ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1176/2011 del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1174/2011 del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n.

a garantire un'applicazione più rigorosa del Patto di stabilità e crescita, sia attraverso il rafforzamento della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche⁸⁷, sia attraverso l'accelerazione ed il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi⁸⁸.

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

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

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

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

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

Qualora il percorso di avvicinamento non sia adeguato – tenuto conto di eventuali circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato membro interessato – la Commissione potrà rivolgere un avvertimento allo Stato interessato conformemente all'art. 121, par. 4, del TFUE. Successivamente, il Consiglio potrà adottare una raccomandazione

1173/2011 del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro.

⁸⁷ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1175/2011 del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1173/2011 del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro.

⁸⁸ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1177/2011 dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1476/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; direttiva del Consiglio 2011/85/UE dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

sugli interventi da adottare. Qualora poi lo Stato non adotti provvedimenti opportuni, il Consiglio potrà adottare una decisione in cui constata l'assenza di interventi efficaci.

Per quanto riguarda il *volet* correttivo del Patto di stabilità e crescita, la recente modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 apporta chiarimenti alla procedura per disavanzi eccessivi ai fini di una sua accelerazione e maggiore efficacia. La riforma attribuisce una maggiore rilevanza all'andamento del debito che dovrà essere monitorato con più rigore e trattato alla stessa stregua dell'andamento del disavanzo ai fini dell'adozione delle decisioni nel quadro della procedura per disavanzi eccessivi. Pertanto, gli Stati membri il cui debito supera il 60% del PIL dovranno adottare misure per ridurlo ad un ritmo adeguato, definito come una riduzione negli ultimi 3 anni di almeno un ventesimo all'anno rispetto all'eccedenza. Nel corso della procedura per disavanzo eccessivo ed ai sensi dell'art. 126, par. 11 del TFUE, il Consiglio potrà comminare allo Stato in disavanzo eccessivo una ammenda costituita da un elemento fisso pari allo 0,2 del PIL e da un elemento variabile.

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

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

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

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

Per quanto riguarda il recentissimo *Two Pack*, esso si compone di due Regolamenti della Commissione, il cui *iter* è iniziato nel novembre 2011⁸⁹ e si è concluso nel marzo del 2013, da applicarsi ai soli Stati della zona euro e riguardanti rispettivamente il rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati in difficoltà o a rischio di instabilità

⁸⁹ Le proposte sono state presentate dalla Commissione europea nel novembre 2011 a seguito dell'adozione delle misure relative al *Six Pack*. L'accordo con il Parlamento europeo è stato raggiunto il 20 febbraio 2013 e i Regolamenti sono entrati effettivamente in vigore il 30 maggio 2013.

finanziaria⁹⁰ e le regole comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi⁹¹.

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

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

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

La politica di bilancio dovrebbe essere considerata, secondo la Commissione, una “*questione di interesse comune*” da parte degli Stati la cui moneta è l'euro, i quali pertanto dovrebbero impegnarsi a consultarsi qualora intendessero adottare riforme in questa materia

⁹⁰ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 12 marzo 2013 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (COM (2011) 0819) sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria nella zona euro, 2011/0385(COD).

⁹¹ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 12 marzo 2013 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (COM (2011) 0821) sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e a valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, 2011/0386(COD).

e quindi dovrebbero essere istituiti meccanismi appropriati di coordinamento tra le istituzioni europee e tra queste e le autorità nazionali per integrare gli indirizzi dell'Unione europea nell'elaborazione dei bilanci a livello nazionale.

Negli ultimi mesi del 2011 l'aggravarsi degli indicatori economici di numerosi Stati, il declassamento di questi ultimi da parte delle agenzie internazionali di *rating* e le oscillazioni costanti che questi eventi hanno generato sul mercato hanno indotto gli Stati dell'Eurozona a rafforzare il coordinamento economico al di fuori del metodo comunitario, mantenendo, allo stesso tempo, saldo il controllo sulla fase decisionale. Essi sono, in questo modo, ricorsi ad un trattato internazionale, in cui le determinazioni dei governi nazionali fossero assunte al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione europea, ed il 2 marzo 2012 hanno firmato il *Trattato su stabilità, coordinamento e governance nell'Unione europea* (c.d. *Fiscal compact*) entrato in vigore il 1° gennaio 2013⁹². Il contenuto principale delle disposizioni riguarda l'impegno delle parti contraenti ad introdurre la regola del bilancio in pareggio nelle proprie Costituzioni o in normativa di pari rango.

Il Trattato è stato firmato da 25 Paesi dell'Unione europea, poiché i rappresentanti di Regno Unito e Repubblica Ceca hanno preferito non assumere gli stringenti impegni che esso prevede e, a livello più generale, si sono rifiutati, nell'ambito della politica economica, di provarsi di determinati margini di manovra, facendo raggiungere all'integrazione in tale campo uno stadio che essi giudicano troppo avanzato⁹³.

È infatti alla necessità di rafforzare il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria – in linea con quanto già previsto dal Patto *Euro Plus* – insieme al miglioramento della *governance* dell'Eurozona, che si richiama l'art. 1 del Trattato ponendole quali finalità immediate⁹⁴. La finalità mediata, individuata sempre all'art. 1, “è il conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale”. È ancora la medesima disposizione, al par. 2, ad istituire, come si vedrà ampiamente di seguito, un regime differenziato tra Paesi appartenenti alla zona euro e altre parti contraenti.

Giova subito notare che l'opera di rafforzamento della politica economica tentata con questo Trattato non tocca uno dei suoi principali punti critici, ovvero la debolezza delle competenze dell'Unione europea in materia⁹⁵.

⁹² Sul punto, per una visione di insieme si veda P. CRAIG, *The Stability Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, in *European Law Review*, n. 3, 2012, 231 ss. e in chiave comparatistica, si veda lo studio di F. FABBRINI, *The Fiscal Compact, the “Golden Rule” and the Paradox of European Federalism*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 36, 2013, 1 ss.

⁹³ Sulle ragioni che non hanno consentito di procedere ad un emendamento dei Trattati istitutivi e sulle conseguenze della scelta di realizzare una cooperazione rafforzata esterna ad essi, si vedano le considerazioni di L. S. ROSSI, *Fiscal Compact e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2, 2002, 296.

⁹⁴ Il solo art. 1 forma il Titolo I del Trattato, intitolato “Oggetto e ambito di applicazione”.

⁹⁵ Nella sistematizzazione delle competenze introdotta dal Trattato di Lisbona, il coordinamento delle politiche economiche – i cui soggetti restano sempre gli Stati membri – si trova in una categoria a parte (art. 2, par. 3, e art. 5 del TFUE). Sul punto cfr. A. VITERBO – R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 4, 2010, 965-966. Pertanto, come nota G. L. TOSATO, *Qualche riflessione sul nuovo Trattato europeo*, 21 dicembre 2011, in www.affarinternazionali.it, non sussistono

Non era del resto possibile modificare l'assetto delle competenze con uno strumento esterno all'ordinamento dell'Unione europea, per quanto con esso strettamente coordinato, come rende esplicito l'art. 2 dello stesso Trattato⁹⁶.

Venendo al *core* del Trattato, si rileva che esso è contenuto negli articoli che vanno da 3 a 8, e che costituiscono il Patto di bilancio. In particolare, ai sensi dell'art. 3, par. 1, in aggiunta agli obblighi discendenti dai Trattati istitutivi, gli Stati parte si impegnano a mantenere in pareggio o in avanzo, la propria "*posizione di bilancio della pubblica amministrazione*" (lett. a) e tale vincolo si considera rispettato se "*il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione, è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel Patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL ai prezzi di mercato*"⁹⁷. Ai sensi della lett. d) della disposizione in commento, godono del beneficio di un limite inferiore per l'obiettivo di medio termine fino ad un disavanzo strutturale massimo dell'1% del PIL ai prezzi di mercato gli Stati il cui rapporto tra debito e PIL sia "*significativamente inferiore al 60% e i rischi sul piano della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche [siano] bassi*"⁹⁸.

In più, la convergenza verso tali obiettivi dovrà essere realizzata dalle parti contraenti – che si impegnano a farlo con sollecitudine – nel quadro di proposte della Commissione che tengano conto dei rischi specifici di ciascun Paese sul piano della sostenibilità. Deviazioni temporanee da questo percorso di avvicinamento, sono possibili solo in circostanze eccezionali (lett. c)⁹⁹ mentre se circostanze di tal fatta non sussistono e qualora le deviazioni

profili di illiceità rispetto al diritto dell'Unione europea, che sarebbero stati ravvisabili qualora si fosse trattato di un campo di competenza esclusiva dell'Unione, nel quale l'azione degli Stati membri anche sul piano esterno sarebbe stata preclusa, o nel caso limite in cui le norme del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e sulla *Governance* nell'Unione economica e monetaria fossero state in aperto contrasto con quelle dei Trattati istitutivi.

⁹⁶ Nel par. 1 dell'art. 2 – disposizione che da sola forma il Titolo II, intitolato "*Coerenza e rapporto col diritto dell'Unione*" – gli Stati firmatari del Trattato si impegnano ad interpretarlo conformemente al diritto dell'Unione europea ("compreso il diritto procedurale ogniqualvolta sia richiesta l'adozione di atti di diritto derivato") e ai Trattati istitutivi ed in particolare all'art. 4, par. 2 del Trattato sull'Unione europea, che è significativamente l'unica disposizione citata e al cui rispetto pertanto gli Stati firmatari si mostrano particolarmente interessati. Giova ricordare che essa impegna l'Unione europea al rispetto dell'uguaglianza degli Stati membri e della "*loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale*".

⁹⁷ Secondo il par. 3 del Trattato, per saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione si "*intende il saldo annuo corretto per il ciclo al netto di misure una tantum e temporanee*" (lett. a). Viene inoltre specificato che, ai fini di quella medesima disposizione, occorre fare riferimento alle definizioni contenute nell'art. 2 del Protocollo (n. 12) sulla procedura per disavanzi eccessivi, allegato ai Trattati dell'Unione europea.

⁹⁸ Come sostiene R. PEREZ, *Il Trattato di Bruxelles e il fiscal compact*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 469, il raggiungimento di questo obiettivo è tutt'altro che agevole.

⁹⁹ L'art. 3, par. 3, lett. b), chiarisce che per circostanze eccezionali vanno intesi "*eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del Patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine*".

siano significative, scatta automaticamente il meccanismo di correzione (il cd. *debt brake*, il quale include l'obbligo di porre in essere misure atte ad assicurare il rientro in un lasso di tempo stabilito (lett. e)).

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

Questa formulazione ha preso il posto di quella originariamente proposta, che prevedeva un più rigido impegno ad inserire nelle Costituzioni nazionali il vincolo in oggetto. Tale scelta è dovuta al fatto che in taluni Stati la relativa procedura sarebbe stata troppo lunga e rischiosa (è talvolta necessario un referendum, e ciò espone senz'altro a dei rischi che Stati membri e Istituzioni sembrano aver voluto evitare); ciò tuttavia riduce il grado di certezza e cogenza dell'impegno assunto. Inoltre, la Corte di giustizia avrà competenze per verificare che le parti contraenti abbiano correttamente trasposto il vincolo nell'ordinamento nazionale, e ciò potrebbe porla di fronte a problemi riguardanti l'ordinamento costituzionale nazionale¹⁰⁰.

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

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

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

¹⁰⁰ Per una discussione di questi casi (come anche di quello del Regno Unito, nell'ipotesi che in futuro aderisse), si veda *Editorial: The Fiscal compact and the European Constitutions: “europe Speaking German”*, in *European Constitutional Law Rev.*, 2012, 1 ss. Inoltre, alcuni studiosi hanno osservato che la decisione di riportare a livello nazionale – tramite un obbligo *rinforzato* – un impegno finora previsto nel quadro dell'ordinamento dell'Unione europea sembra denotare una sorta di scetticismo sull'efficacia delle sanzioni ivi esistenti (art. 126 del TFUE) per la trasgressione degli obblighi contenuti nel Patto di stabilità e crescita, con ciò strumentalizzando i diritti costituzionali nazionali per il raggiungimento di fini propri dell'Unione europea. Sul punto si veda J. V. LOUIS, *Les réponses la crise*, cit., 360-361.

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

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

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

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

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

Ancora nelle mani delle stesse parti contraenti è rimessa l'iniziativa – e sempre sulla base della valutazione della Commissione o in via autonoma – di adire la Corte di giustizia qualora una di esse non abbia adottato i provvedimenti che una sentenza della stessa Corte emessa ai sensi del par. 1 dell'art. 8 comporta (così il par. 2 di quella disposizione). Può essere inoltre chiesta l'imposizione di sanzioni finanziarie sulla base dei criteri fissati dalla Commissione nell'ambito del richiamato art. 260 del TFUE. Qualora sia effettivamente accertato che la parte contraente in questione non si sia conformata alla sentenza della Corte, quest'ultima può comminarle il pagamento di una somma forfettaria o penality che non può superare lo 0,1% del suo PIL.

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

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

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

L'intento di introdurre il principio in parola nell'ordito della Carta aveva suscitato perplessità legate al carattere non transitorio che sempre dovrebbero avere i precetti costituzionali, i quali non dovrebbero essere sottoposti a revisione per fare fronte alla necessità di risolvere problemi contingenti (seppur gravi) come quello della riduzione dello *stock* eccessivo di debito pubblico¹⁰¹.

Un altro aspetto critico che è stato sollevato¹⁰² ha riguardato l'eccessiva velocità con la quale si è concluso l'*iter* parlamentare, se si assume come momento di avvio la presentazione del disegno di legge del Governo (risalente al 15 settembre 2011) e la pressoché assoluta assenza di dibattito politico e di confronto con la società civile. Sicuramente sono stati tempi affrettati, se comparati ai tempi ed ai metodi che hanno costantemente caratterizzato le procedure di revisione costituzionale nel nostro ordinamento giuridico. Il dato contribuisce a fare giustizia di quella crescente corrente di pensiero che sempre più spesso lamenta la difficoltà di assicurare in tempi rapidi e comunque adeguati le esigenze di manutenzione e revisione costituzionale¹⁰³.

¹⁰¹ Per una prima disamina del dibattito della dottrina sul processo di costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, si vedano i contributi di N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 25/10/2011; G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012; C. GORETTI, *Pareggio di bilancio e credibilità della politica fiscale: il ruolo del fiscal council nella riforma costituzionale italiana*, in www.astrid-online.it, 20/01/2012.

¹⁰² Il riferimento è, per tutti, ad A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione* cit., 108 ss.

¹⁰³ In questa prospettiva cfr., ad esempio, T. GROPPI, *Art. 138*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, III, Torino, 2006, 2728 ss. Per un approfondimento sulle questioni di metodo e procedura nella revisione costituzionale si rinvia a G. RIVOSECCHI, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della soluzione Alfonso Tesauo)*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, II, Napoli, 2010, 1221 ss.

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

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

A completare la nuova disciplina della manovra di bilancio sarà, poi, una legge rinforzata, da approvarsi con la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera¹⁰⁴, che dovrà stabilire il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

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

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

Nel primo comma dell'art. 81 della Costituzione viene dunque sancito il dovere dello Stato di assicurare *“l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”*¹⁰⁵.

Una prima notazione che a nostro avviso sembra necessaria riguarda il principio introdotto dalla riforma costituzionale, principio che, contrariamente a quanto dichiarato dal titolo del disegno di legge approvato dalle Camere, non è quello del pareggio, bensì quello dell'equilibrio del bilancio dello Stato¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Il provvedimento in parola e di cui si darà ampio conto in seguito, è stato approvato con legge 24 dicembre 2012, n.243 e reca *“Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione”*.

¹⁰⁵ Art. 1, comma 1, legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, nella parte di modifica dell'art. 81, comma 1, della Costituzione.

¹⁰⁶ Come osserva, infatti A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2, 2012, 1, il titolo della riforma in esame *“è certamente molto evocativo ma ben poco significativo”*, sottolineando che

Ad una prima lettura, la diversità dei riferimenti terminologici della intitolazione del disegno di legge e del suo contenuto potrebbe spiegarsi ritenendo che il legislatore abbia deliberatamente optato per l'introduzione, nel testo costituzionale, di un principio meno rigoroso e più duttile del pareggio¹⁰⁷, e ciò in base alla considerazione che prevedere una regola di pareggio tra le entrate e le spese avrebbe comportato il rischio di un eccessivo irrigidimento delle manovre di spesa.

Tale lettura, peraltro, non appare convincente se si vuole dare significato precettivo all'inciso, altrimenti difficilmente interpretabile, che vuole che si tenga conto “*delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*”: tale riferimento, infatti, deve essere letto, coerentemente con altre disposizioni della legge costituzionale¹⁰⁸, nel senso di costringere il Governo ad attuare politiche economiche anticicliche anche in presenza di congiunture favorevoli, in vista dell'obiettivo del progressivo rientro del debito pubblico. Le esigenze congiunturali non appaiono, dunque, del tutto scindibili da quelle strutturali.

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

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

Il mero riferimento al pareggio o all'equilibrio del bilancio, dunque, non appare significativo se non si individua a quale dei suoi saldi si vuole riferire questi principi. Del resto, per quanto si possa ritenere che, almeno a livello statale, l'equilibrio tra le entrate e le spese non è affatto sinonimo di pareggio, rimane non chiarito di quali entrate e di quali spese deve trattarsi, quali delle une e delle altre devono essere messe in rapporto per determinare l'equilibrio voluto dalla riforma¹⁰⁹.

“sia nel bilancio dello Stato che in quello di un qualsiasi ente regolato dalla contabilità pubblica, il totale delle spese corrisponde esattamente al totale delle entrate: una situazione quindi di pareggio che può essere però scarsamente significativa quando tra le entrate sono iscritte, magari in misura ingente, risorse da reperire mediante la contrazione del debito pubblico”. In questo stesso senso, R. PEREZ, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 10, 2012, 929 ss.

¹⁰⁷ Di questo avviso sono N. D'AMICO – S. SILEONI, *Dopo il pareggio, sparisce anche l'equilibrio di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, n. 3, 2013.

¹⁰⁸ Cfr., ad esempio, art. 5, comma 1, lett e), della legge di riforma costituzionale.

¹⁰⁹ In questo senso, cfr. A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit. 2.

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

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

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

L’espressione può intendersi in due diversi significati.

In un primo significato, il ricorso all’indebitamento consiste nell’operazione di contrazione di debito pubblico, e dunque di emissione di titoli o di assunzioni di mutui¹¹⁰. Se si interpretasse il secondo comma dell’art. 81 in questo senso si perverrebbe, con tutta evidenza, a conclusioni insostenibili, dal momento che la disposizione impedirebbe, salvo i casi eccezionali che si vedranno in seguito, qualsiasi operazione di contrazione di debito.

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

Per queste ragioni, la disposizione di cui al comma in esame è stata spiegata in altro modo, ovvero ritenendo che essa vieti al bilancio di presentare valori negativi nel saldo costituito dalla differenza tra le entrate finali e le spese finali al netto di quelle di natura meramente finanziaria quali quelle per il rimborso dei prestiti già contratti (il c.d. *indebitamento netto*)¹¹¹. Secondo questa lettura, dunque, lo scopo della norma sarebbe quello di escludere un aumento dello *stock* di debito attualmente contratto, dal momento che il divieto di ricorrere all’indebitamento precluderebbe di contrarre nuovo debito se non per rinnovare il debito in scadenza.

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

¹¹⁰ Cfr. art. 3, comma 17, l. 24 dicembre 2003, n. 350.

¹¹¹ Cfr. art. 25, comma 7, l. 31 dicembre 2009, n. 196.

preclusa ai *policy makers* qualsiasi possibilità di utilizzare il ricorso all'indebitamento in funzione di stimolo alla crescita.

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

È stato peraltro osservato che la limitazione, così interpretata, apparirebbe comunque, al contempo, eccessivamente restrittiva e troppo permissiva¹¹².

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

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

Il divieto di ricorrere all'indebitamento nei termini che si sono appena riportati è derogabile alle condizioni stabilite dallo stesso secondo comma del nuovo art. 81 della Costituzione, e dunque “*solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali*”. La disposizione, risulta evidente, lascia ancora una volta notevoli incertezze all'interprete¹¹³.

¹¹² Così A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, cit., 110.

¹¹³ Sul punto, una corrente prevalente della teoria economica si divide sull'opportunità o meno di un restringimento del vincolo di bilancio nei periodi di recessione. In questo senso, la lettera del 28 luglio 2011, a firma di otto economisti (K. Arrow, P. Diamond, W. Sharpe, C. Schultze, A. Blinder, E. Maskin, R. Solow, L. Tyson), indirizzata ai vertici delle istituzioni degli Stati Uniti, *Nobel Laureates and Leading Economists Oppose Constitutional Balanced Budget Amendment*, e pubblicata con il titolo *La lettera di 8 Nobel a Obama: “Contrari a pareggio di bilancio”*, anche ne *L'Unità*, 12 agosto 2011, si oppongono, ad esempio, i teorici della *Public Choice* e della cd. *Teoria dei giochi*, *supra* richiamati (Cap. I, § 1.), che sostengono l'opportunità di irrigidire in vincoli costituzionali le scelte sulle politiche di bilancio, sottraendole, almeno in parte, al decisore politico ai fini di contenimento della spesa pubblica. Per limitarsi al recente dibattito nel contesto nazionale, si veda il contributo di A.

Secondo una prima lettura possibile, la facoltà di ricorrere all'indebitamento, in deroga al divieto generale, sarebbe configurabile in presenza di una delle due condizioni date, rispettivamente, dalla necessità di considerare gli effetti del ciclo economico e da quella di fare fronte al verificarsi di eventi eccezionali, in quest'ultimo caso previa autorizzazione delle Camere. Si ammetterebbe, in questo modo, la derogabilità del divieto generale in presenza dell'una o dell'altra delle due situazioni, consentendosi, dunque, per questa via, di fare ricorso all'indebitamento, oltre che per fronteggiare eventi eccezionali, anche per attuare manovre economiche anticicliche¹¹⁴.

Questa lettura si scontra, però, con il testo della disposizione, all'interno del quale l'uso della particella congiuntiva (*e*), anziché di quella disgiuntiva (*o*), indurrebbe a ritenere che il riformatore abbia inteso le due condizioni come entrambe necessarie al fine di consentire la deroga al divieto di ricorso all'indebitamento¹¹⁵.

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

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

PETRETTO, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, cit., 1 ss. Una critica a questa posizione la produce G. PISAURO, *Le regole del pareggio di bilancio tra (scarsi) fondamenti economici e urgenze della crisi finanziaria*, ivi.

¹¹⁴ Il problema, se del caso, riguarda il finanziamento tramite l'indebitamento delle politiche espansive nelle fasi favorevoli del ciclo economico. Questo dato, tuttavia, non comporta che simili politiche siano, in sé, precluse, come sostiene F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, cit., 3, ma soltanto che non possano essere alimentate reperendo risorse finanziarie sul mercato.

¹¹⁵ Di diverso parere è M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Relazione conclusiva al 58° Convegno di studi amministrativi, *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Varenna, 20-22 settembre 2012, ora su www.astrid-online.it, 42, il quale sostiene che le ipotesi di indebitamento consentito sono due: quella legata allo scopo di considerare gli effetti del ciclo economico e quella di far fronte al verificarsi di eventi eccezionali, e che esse non debbono ricorrere cumulativamente, ma ben possono presentarsi in modo disgiunto. Infatti, prima della menzione della seconda ipotesi, si legge l'inciso ‘previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti’, che chiarisce senza incertezze che le due ipotesi sono appunto due.

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

Così interpretata, la disposizione sui limiti del ricorso all'indebitamento sarebbe di difficile armonizzazione con i vincoli europei e, da ultimo, con il *Fiscal Compact* che, da un lato, prende in considerazione, ai fini della osservanza delle regole di bilancio, il saldo strutturale annuo, ovvero il *“saldo annuo corretto per il ciclo al netto di misure una tantum e temporanee”* e, dall'altro lato, come si avrà modo di vedere, consente di deviare rispetto agli obiettivi di bilancio di cui all'art. 3 a condizioni parzialmente diverse da quelle di cui all'art. 81, comma 2, della Costituzione, ovvero soltanto in presenza di *“circostanze eccezionali”*, per tali dovendosi intendere *“eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del Patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine”*¹¹⁶.

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

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

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

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

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

¹¹⁶ Art. 3, par. 3, lett. a) e b), del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'Unione economica e monetaria.

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

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

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

Ciò significa che, anche laddove, nei limiti che si sono visti sopra, il bilancio rechi l'autorizzazione a ricorrere all'indebitamento, i relativi oneri dovranno ricevere adeguata copertura, in un arco di tempo pluriennale, con un piano di ammortizzazione del debito che consenta di assicurarne la sostenibilità.

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

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

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

Infatti, al primo comma dell'art. 97 viene inserita una nuova disposizione, la quale prevede che *“le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”*¹¹⁷. Quest'ultima, dunque, per un verso, estende a tutte le pubbliche

¹¹⁷ Non esistono criteri assoluti che definiscano quando un debito sia sostenibile o quando diventi insostenibile. Secondo la definizione del fondo Monetario Internazionale il debito pubblico è sostenibile se soddisfa la condizione di solvibilità, ossia se il valore attuale degli avanzi primari attesi è uguale allo *stock* del debito. In altre parole, il debito pubblico è sostenibile se lo Stato è in grado di ripagare completamente lo *stock* del debito e gli interessi su esso maturati. A titolo di esempio, il Giappone per molti anni ha fronteggiato una grave e prolungata recessione con un rapporto del debito sul PIL superiore al 200% senza mostrare segnali di insolubilità. Spesso, pertanto, la sostenibilità del debito è strettamente collegata alla credibilità e alla fiducia che i mercati finanziari hanno nelle istituzioni politiche ed economiche del Paese analizzato.

amministrazioni¹¹⁸ il principio dell'equilibrio del bilancio e, per altro verso, stabilisce, nei confronti delle medesime amministrazioni, il principio della sostenibilità del debito pubblico¹¹⁹, principio che dovrebbe ritenersi applicabile in relazione al debito contratto nel rispetto dei limiti stabiliti, rispettivamente per lo Stato (vincolato con la revisione dell'art. 81, comma 2), e per le autonomie territoriali (vincolate con la revisione dell'art. 119, ultimo comma)¹²⁰.

I principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito vengono così espressamente enunciati nell'ambito della norma-cardine in materia di attività amministrativa e quindi ricoperti di rilievo costituzionale. Dunque, i fondamentali canoni di sana e prudente gestione finanziaria, la cui

¹¹⁸ La disposizione sembra richiedere la necessità di una definizione del concetto di pubbliche amministrazioni ai fini dell'applicazione dei principi in essa enunciati, facendo presupporre il riferimento "pubbliche amministrazioni" non soltanto agli enti territoriali, ma certamente anche a tutti gli enti pubblici che costituiscono la pubblica amministrazione italiana, con l'avvertenza che non tutti gli enti pubblici hanno autonomia di bilancio e potestà di indebitamento (ne difetta ad esempio l'INPS, mentre possono contrarre mutui, solo per spese di investimento, le università. Simile innovazione ha avuto il plauso della Corte dei conti, sez. riunite in sede di controllo, *Elementi per l'audizione in materia di introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, 26 ottobre 2011, che l'ha valutata rispettosa delle regole internazionali di contabilità nazionale. Infatti, nel Sistema Europeo dei conti (Sec95), il settore delle pubbliche amministrazioni comprende "tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita (...) la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese" ed è ulteriormente suddiviso in tre sottosettori (amministrazione centrale, amministrazione locale ed enti di previdenza).

¹¹⁹ Il principio introdotto all'interno della Costituzione sembrerebbe trasposto da autorevole dottrina, secondo cui "una disciplina non congiunturale dell'indebitamento più che vietarlo dovrebbe sottoporlo ad uno scrutinio di sostenibilità patrimoniale e finanziaria. (...) La sostenibilità patrimoniale andrebbe accertata valutando gli effetti che l'impiego delle risorse procurate dall'indebitamento è in grado di generare sullo stato patrimoniale della pubblica amministrazione, con l'avvertenza, però, che lo stato patrimoniale andrebbe definito superando le categorie proprietarie, in modo da considerare come attività del patrimonio non soltanto la ricchezza dell'amministrazione, ma anche quella che l'amministrazione crea e ha creato in capo alla collettività". Così A. BRANCASI, *Audizione alla Camera dei deputati Commissioni Riunite (I e V)*, 24 ottobre 2011, 3.

¹²⁰ La modifica dell'art. 97 trova origine dalla volontà politica di non intervenire sulla prima parte della Costituzione, come da più parti richiesto nel corso dell'esame del provvedimento alla Camera dei deputati. Diversamente, il disegno di legge governativo (A.C. 4620) aveva previsto una modifica dell'art. 53 della Costituzione che attribuiva alla Repubblica il perseguimento degli obiettivi dell'equilibrio dei bilanci e del contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni. Nella relazione illustrativa che accompagnava il disegno di legge si evidenziava come "collocazione più appropriata del principio del pareggio di bilancio sia nell'ambito dell'art. 53 della Costituzione, cioè nella parte prima (diritti e doveri dei cittadini) e in particolare nel titolo IV, concernente i rapporti politici". In particolare, il nuovo principio si considerava strettamente correlato alle disposizioni contenute nei due commi dell'art. 53, definite dalla relazione stessa norme fondamentali, in quanto la "regola del pareggio di bilancio trova infatti la sua base nei principi dell'equità intergenerazionale e della sostenibilità delle politiche di bilancio": cfr. Camera dei Deputati, resoconto stenografico della seduta n. 554 di martedì 29 novembre 2011, 3.

matrice europea è fatta oggetto di esplicito richiamo¹²¹, e che debbono sovrintendere alla gestione delle entrate e delle spese alla base dell'attività amministrativa, divengono regole generali e vincolanti per la pubblica amministrazione nel suo complesso, accanto ai tradizionali principi (legalità, buon andamento, imparzialità, competenza, responsabilità) che governano i profili sostanziali, modali e contenutistici dell'azione amministrativa.

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

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

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

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

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

L'art. 4 della riforma costituzionale novella, invece, l'art. 119 della Costituzione, vincolando espressamente l'autonomia finanziaria di entrata e spesa degli enti territoriali al “*rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci*” ed al “*concorso ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*”.

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

¹²¹ Finalmente, la norma costituzionale, impone alle autonomie di concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, superando una lacuna fino ad oggi sopperita soltanto dagli interventi della Corte costituzionale.

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

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

La Consulta ha già riconosciuto che il necessario concorso delle Regioni, comprese le autonomie speciali¹²², e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottati con l'adesione al Patto di stabilità e crescita e riferiti agli impegni assunti in sede europea¹²³, postula che il legislatore statale possa intervenire sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali qualora lo richieda il complessivo andamento del disavanzo dei conti pubblici con il solo limite della palese arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza della variazione. Ad ogni modo, per qualificare la disposizione denunciata quale principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, occorre verificare

¹²² Con specifico riguardo alle autonomie speciali, la Corte costituzionale, con sent. n. 381/1990, ha riconosciuto la *ratio* dei loro specifici regimi finanziari, legata alla necessità di assicurare risorse finanziarie adeguate alle più ampie e significative competenze ad essa assegnate dai rispettivi Statuti speciali. Peraltro, la finanza delle Regioni a statuto speciale è parte della "finanza pubblica allargata" nei cui riguardi lo Stato "aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei" come quelli relativi al cosiddetto Patto di stabilità interno (sent. n. 36, 345 e 353 del 2004, n. 417/2005, n. 88 e 267 del 2006, n. 82 e 169 del 2007). Gli obblighi imposti alle autonomie speciali devono essere comunque temperati e coordinati con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono, in forza dei loro statuti (sent. n. 827/2007). Il metodo dell'accordo deve considerarsi quindi un'espressione della descritta autonomia finanziaria e del temperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal richiamato Patto di stabilità interno (sent. n. 353/2004), metodo che deve essere tendenzialmente preferito ad altri, ma che deve risultare tuttavia compatibile con il rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità, della cui salvaguardia anche le Regioni speciali devono farsi carico. Con specifico riguardo alla *golden rule*, la sentenza n. 425/2004 ha riconosciuto che la stessa enuncia espressamente un vincolo che già nel previgente regime il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata.

¹²³ Corte costituzionale, sent. n. 47/2004, n. 17/2004, n. 36 e 37 del 2004, n. 417/2005).

la sussistenza dei requisiti di esclusiva attinenza dell'intervento legislativo statale all'equilibrio di finanza pubblica e, in secondo luogo, del rispetto dell'autonomia degli enti territoriali.

In certa giurisprudenza costituzionale¹²⁴ è stato sottolineato il carattere “*finalistico*” dell'azione di coordinamento, che può comportare la previsione a livello centrale, non solo delle norme fondamentali, ma altresì di poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento, per sua natura eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, possa essere concretamente realizzata; in questa prospettiva, anche alla luce dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, il vincolo statale può essere censurato in quanto sia posto al di fuori degli indirizzi e dei limiti resi necessari dal coordinamento della finanza pubblica.

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

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

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

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

L'art. 4 della l. n. 1/2012 restringe poi il possibile ricorso all'indebitamento degli enti territoriali, affiancando alla già vigente *golden rule* sancita dal secondo periodo del comma 6 dell'art. 119 della

¹²⁴ Corte costituzionale, sent., n. 376/2003, n. 36 e 260 del 2004, n. 35 e 417 del 2005.

Costituzione, l'obbligo di “*contestuale definizione di piani di ammortamento*”. Viene così elevata a rango costituzionale il principio di sana e prudente gestione finanziaria che impone, a fronte dell'assunzione di un debito, l'accantonamento in bilancio, anche con riferimento agli esercizi successivi sui quali insiste l'intero arco temporale di durata dell'esposizione, delle risorse necessarie al relativo rimborso.

Ove si consideri che la regola si colloca in un più ampio articolato quadro complessivo improntato al principio dell'equilibrio di bilancio, non può tralasciarsi di rilevare, accanto all'evidenziata interpretazione prettamente contabile¹²⁵, un'esegesi ancora più pregnante che vede il vincolo di accantonamento contabile quale strumentale ad un più generale canone di equilibrio nella gestione del bilancio, che si traduce nell'obbligo di compensazione del disavanzo registratosi nell'anno di assunzione del debito con la generazione negli esercizi successivi di avanzi atti a riassorbire la posizione debitoria lungo un arco pluriennale di esercizi.

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

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

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

¹²⁵ Si vedano in tal senso le analisi di D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in www.federalismi.it, n. 14, 2012.

specifico riferimento al debito, il principio del “concorso” delle autonomie territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

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

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

Si rileva, che la revisione di questa forma di “concorso” finanziario dello Stato nei riguardi delle autonomie territoriali, si inserisce nella più ampia cornice della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, introdotta con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la quale ha ridefinito i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali anche in materia tributaria e, più in generale, in materia di finanza pubblica. In questo ambito, l'allora riformato art. 119 ha rimodellato il sistema di finanziamento degli enti territoriali nella prospettiva di rafforzarne l'autonomia finanziaria anche dal lato dell'entrata, in virtù del superamento del previgente impianto incentrato su un modello di finanza “derivata”, in cui le risorse venivano ad essi trasferite dal bilancio dello Stato, con una limitata autonomia circoscritta sostanzialmente ad una possibile modulazione tendenzialmente marginale di tributi istituiti e disciplinati con legge statale¹²⁶.

¹²⁶ Un commento, in generale alla riforma costituzionale in T. GROPPi - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003. Si veda anche G. BERTI - G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001. Con riferimento all'autonomia finanziaria, P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le regioni*, n. 6/2001; ID., *Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia*, in *Riv. sc. fin. e dir. finanz.*, n. 1/2006, 94 ss.; G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2001, 212 ss.; ID., *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2004, V, 75 ss. La parte V del Foro italiano del 2010 è dedicata ai problemi dell'attuazione dell'art. 119 Cost. e alla legge delega sul federalismo fiscale. F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. tribut.*, 2002; ID., *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, regioni ed enti locali*, in *Tributi*, n. 6/2002, 2007 ss.; G. DELLA CANANEA, *L'articolo 119 della Costituzione (commi 3-6)*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Torino, 2006; A. BRANCASI, *L'attuazione del federalismo attraverso i principi contenuti nell'art. 119 Cost.*, in F. AMATUCCI - G.C. DI SAN LUCA (a cura di), *I principi costituzionali*

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

Al fine di dare attuazione al citato principio costituzionale dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali anche dal lato dell'entrata, la legge 5 maggio 2009, n. 42 ha conferito una delega al Governo volta alla realizzazione del federalismo fiscale¹²⁷ la quale ha definito la struttura fondamentale delle entrate degli enti territoriali, i principi che governeranno l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento, gli strumenti di coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica.

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

In questo quadro complessivo, la richiamata lett. g) dell'art. 5 della l. cost. n.1/2012 appare sancire, più che una “deroga” all'impianto finanziario delineato dall'art. 119 della Costituzione, “*un coerente corollario del medesimo*”¹²⁸, che prefigura l'obbligo di assicurare, anche a carico finanziario dello Stato, sull'intero territorio nazionale, “*i livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti*

e comunitari del federalismo fiscale, Torino, 2007; R. PEREZ, *L'autonomia finanziaria degli enti locali territoriali*, in *Rass. tribut.*, n. 1, 2007.

¹²⁷ In generale, sul federalismo fiscale si veda, per tutti, F. GALLO, *I principi del federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 1, 2012, 1 ss.

¹²⁸ Cfr. D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., 34.

ai diritti civili e sociali”, i quali trovano il loro ancoraggio costituzionale, oltre che nel titolo V, anche nella Parte I della nostra Costituzione, nell’ambito dei principi e dei diritti fondamentali (artt. 2, 3, 32, 38, 43).

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

Per giungere, in via definitiva, a valutazioni specifiche in merito alla reale efficacia della riforma costituzionale per la garanzia dell’equilibrio di bilancio, nonostante il dibattito sia ancora di livello embrionale per il percorso che l’attuazione ad oggi deve compiere, si prosegue l’indagine con l’esame della legge “rinforzata”, che reca le disposizioni per l’applicazione concreta del principio del pareggio di bilancio, così come stabilito dal nuovo art. 81, comma 6, della Costituzione. L’analisi della presente legge verterà prevalentemente sui nuovi limiti quantitativi ed operativi con i quali il legislatore statale e quello regionale dovranno fare i conti nella gestione della finanza pubblica, ossia nella pianificazione delle entrate e delle spese¹²⁹.

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

Nella determinazione dei contenuti della legge di attuazione, il legislatore costituzionale ha voluto anche introdurre una maggiore forza passiva¹³⁰ per la legge in esame rispetto alle leggi ordinarie, da attribuire non solo alla disciplina della legge di bilancio e alla disciplina delle deroghe al divieto di “ricorso all’indebitamento” in caso di eventi eccezionali; ma anche alla legge che detti le “norme fondamentali” o “i criteri volti ad assicurare l’equilibrio fra le entrate e le spese dei bilanci delle pubbliche amministrazioni”, cioè tutti quei casi in cui una legge “dovrebbe specificare delle regole espresse in maniera generale, e talvolta generica, dalla stessa Costituzione”¹³¹.

¹²⁹ Una lucida e critica analisi sulla legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio è ad opera di M. BERGO, *Pareggio di bilancio “all’italiana”. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in www.federalismi.it, n. 6/2013.

¹³⁰ Sulla natura rinforzata della legge n. 243/2012 si vedano le recenti osservazioni di R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in www.federalismi.it, n. 6/2013.

¹³¹ Così A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., 11, il quale rileva come siano le regola sulla spesa a consentire di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL nel lungo periodo, così come stabilisce il comma 1, lett. e) dell’art. 5 della l. cost. n.1/2012.

È dunque il sesto comma dell'art. 81 della Costituzione, così come novellato, che prescrive una maggioranza assoluta sia alla Camera che al Senato, delineando quindi una resistenza passiva rinforzata per la legge in questione. Di conseguenza, la legge n. 243/2012, approvata a maggioranza assoluta alla Camera (il 12 dicembre 2012) e al Senato (il 20 dicembre 2012) prevede all'art. 1 che l'abrogazione, la modifica o la deroga alle disposizioni da essa introdotte sarà possibile solo in modo espresso, attraverso una legge successiva, da approvare sempre a maggioranza assoluta dei componenti della Camera e del Senato (art. 1, comma 2) e non con eventuali leggi ordinarie le cui singole disposizioni siano approvate a maggioranza assoluta¹³².

Servirà, dunque, una nuova legge “rinforzata” per modificare quanto disposto dalla legge n. 243/2012. L'approvazione da parte della maggioranza assoluta di entrambe le Camere garantisce quindi alla legge in esame, attuativa dell'ultimo comma dell'art. 81 della Costituzione, una forza tale da configurarla, come considerato univocamente dalla dottrina, come fonte “*superprimaria*”¹³³, con ambizione “*organica*”, e dotata dei caratteri di parametro di norma interposta nei giudizi di costituzionalità per la violazione dell'art. 81 della Costituzione¹³⁴.

Nondimeno, come anticipato e come anche è ricordato anche nella relazione illustrativa alla legge n. 243/2012, quanto finora esposto non esaurisce la questione dei rinforzi a presidio della particolare competenza di tale provvedimento normativo. Infatti, come si rinviene dalle previsioni che essa reca, l'“*accresciuta forza passiva della legge*” è richiesta sia dal Patto *Euro Plus*¹³⁵, sia, in un secondo momento, dal *Fiscal Compact* (art. 3, par. 2), il quale prevede che l'introduzione del principio del pareggio di bilancio avvenga “*tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio*” (art. 3, parr. 1 e 2).

¹³² Al riguardo, e non ai soli fini delle riflessioni sulla legge in parola, R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, cit. 2-3, rileva che possono distinguersi in generale due tipologie di rinforzi: rinforzi politici e rinforzi formali o procedurali. I primi consistono nella previsione di speciali maggioranze rispetto a quella, ordinaria, di cui all'art. 64, comma 3, della Costituzione, per l'approvazione di singoli articoli e comunque per l'adozione finale di singole delibere legislative, senza alterare il tipo procedurale di cui all'art. 72 della Costituzione; i secondi invece consistono in variazioni formali dell'intero procedimento legislativo ordinario di cui all'art. 72 ovvero in vincoli costituzionali all'iniziativa legislativa, che si riverberano sulla possibilità di dare corso legittimamente allo stesso procedimento legislativo. Sempre la stessa dottrina sostiene che “*entrambi i rinforzi costituiscono presupposti di costituzionalità delle leggi finali e servono a preservare la competenza riservata delle leggi in questione*” e che entrambi “*possono riguardare sia leggi costituzionali sia leggi ordinarie*”.

¹³³ Così, ad esempio, sostiene M. PASSALACQUA, *Pareggio di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione*, cit., 12.

¹³⁴ Così, G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 7.

¹³⁵ Come già più volte ricordato, nonostante il Patto *Euro Plus* non ha natura giuridicamente vincolante, è comunque fonte di impegni al massimo livello politico di ciascuno Stato, in quanto appunto sottoscritto dai Capi di Stato e di Governo.

Nel caso di cui alla legge n. 243/2012, allora, si è di fronte ad una “norma sulla normazione, dotata – in quanto tale – di prevalenza gerarchica di tipo contenutistico-sostanziale sulla legge di bilancio e autorizzata, quindi, ad imporre a quest’ultima limiti di validità costituzionalmente sindacabili”¹³⁶.

In questi stessi termini, nel caso in cui il Parlamento approvasse un documento di bilancio implicitamente in contrasto con le disposizioni di cui alla l. n. 243/2012, il Presidente della Repubblica dovrebbe rinviarlo alle Camere in quanto ritenuto in contrasto con la Costituzione. Nell’eventualità in cui le Camere ripresentassero la stessa legge, votata anche a maggioranza assoluta che espressamente (ad esempio nel titolo) indichi di voler derogare alle disposizioni di cui alla legge n. 243/2012 sarebbe rispettosa del dettato costituzionale.

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

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

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

Un altro aspetto particolarmente rilevante riguarda il momento in cui questi limiti diverranno operativi, per ben comprendere se le disposizioni di cui alla legge n. 243/2012 vincoleranno o meno il nuovo Governo che entro il 15 ottobre del 2013 dovrà presentare in Parlamento il disegno di legge di stabilità e quello relativo al bilancio per l’esercizio finanziario del 2014¹³⁷.

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

¹³⁶ Cfr. G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 7.

¹³⁷ Le disposizioni delle leggi costituzionale ed organica indicano come data di entrata in vigore l’esercizio finanziario relativo al 2014, così come stabilito dall’art. 6, l. cost. n.1/2012, ossia il 1° gennaio 2014, così come stabilito dall’art. 21, l. n. 243/2012. La Nota pubblicata dalla Ragioneria generale dello Stato, *L’attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, 12 febbraio 2013, non chiarisce tale aspetto. Secondo M. BERGO, *Pareggio di bilancio “all’italiana”. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, cit., 14, “il mancato riferimento sembrerebbe far propendere per la seconda soluzione ossia che le disposizioni di cui alla l. n. 243/2012 e le stesse modifiche costituzionali saranno operative a partire dall’esercizio finanziario relativo al 2014, e quindi non vincoleranno il Governo dal 2013 ma solamente dal 2014”. Tuttavia, sempre a parere dell’Autrice, l’interpretazione di questo passaggio potrebbe suscitare notevoli problemi.

L'art. 3 – e qui si può porre in rilievo la prima novità – prescrive l'obbligo per le amministrazioni pubbliche (intese ai sensi del nuovo art. 97, comma 1 della Costituzione), di concorrere ad assicurare l'equilibrio dei bilanci. Tale equilibrio corrisponde all'obiettivo di medio termine¹³⁸, fissato dai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

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

Per l'Italia l'obiettivo di medio termine, fissato dal Programma di stabilità¹³⁹ e riportato nella Raccomandazione del Consiglio europeo del 10 luglio 2012¹⁴⁰, è un bilancio in pareggio in termini strutturali entro il 2013, calcolato però a consuntivo, quindi entro il primo semestre del 2014. Il pareggio in termini strutturali corrisponde per il nostro Paese ad un saldo del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, corretto per il ciclo, compreso fra -0,5% del PIL e il pareggio.

¹³⁸ Ai sensi dell'art. 1, comma 1, della l. n. 243/2012 si intendono: “a) per amministrazioni pubbliche gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale; b) per conto consolidato il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese di tali amministrazioni, classificati in conformità alle modalità stabilite dall'ordinamento dell'Unione europea; c) per saldo del conto consolidato l'indebitamento netto o l'accreditamento netto come definiti ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi di cui al Trattato sul funzionamento dell'unione europea; d), per saldo strutturale il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure *una tantum* e temporanee e, comunque, definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea; e) per obiettivo di medio termine il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea; f) per fase favorevole e fase avversa del ciclo economico le fasi del ciclo economico individuate come tali sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea; g) per obiettivi programmati gli obiettivi di cui all'rt. 3, comma 3; h) per saldo netto da finanziare o da impiegare il risultato differenziale tra le entrate tributarie, extra tributarie, da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e da riscossione di crediti e le spese correnti e in conto capitale”.

¹³⁹ Il 30 aprile 2012 l'Italia ha presentato il Programma di stabilità relativo al periodo 2012-2015 ed il Programma nazionale di riforma 2012. In particolare, il Programma di stabilità prevede che il rapporto debito /PIL raggiunga l'apice nel 2012 per poi iniziare a scendere ad un ritmo crescente parallelamente all'aumento dell'avanzo primario. Nel 2013-2104 l'Italia attraverserà un periodo di transizione e i suoi piani in materia di bilancio dovrebbero assicurare progressi sufficienti a garantire il rispetto del parametro di riduzione del debito. Secondo i piani dell'Italia, si legge nel Programma, il valore di riferimento della riduzione del debito sarà raggiunto alla fine del periodo di transizione (2015).

¹⁴⁰ Raccomandazione 2012/C 219/14 sul Programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2015.

Sempre con riferimento ai limiti quantitativi al *deficit*, occorre notare che l'art. 6 interviene, in attuazione del secondo comma del nuovo art. 81 della Costituzione, a specificare un insieme di casi eccezionali in cui sono ammessi scostamenti temporanei del saldo strutturale, superiori allo 0,5% del PIL. Per eventi eccezionali la legge n. 243/2012 precisa che si devono intendere, coerentemente con l'ordinamento dell'Unione europea “*i periodi di grave recessione economica relativi anche all'area euro o all'intera Unione europea; gli eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, come ad esempio le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione generale finanziaria del Paese*”¹⁴¹.

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

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

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

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

¹⁴¹ Cfr. Art. 6, comma 2, lett. a e b, l. 243/2012. Si ricorda, sul punto, che in base alla disciplina europea, qualora si verifichi un evento straordinario, al di fuori del controllo dello Stato interessato, che abbia degli effetti rilevanti sulla situazione finanziaria generale di detto Stato o in caso di grave recessione economica della Eurozona, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa. L'art. 3, par. 1, lett. c) del *Fiscal compact*, come noto, prevede che le parti contraenti potranno temporaneamente deviare dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di aggiustamento solo nel caso di circostanze eccezionali, intese come eventi inconsueti non soggetti al controllo dello Stato interessato che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del Patto di stabilità e crescita riformato, purché la deviazione temporanea non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine.

Una disposizione che si profila a parere di alcuna dottrina¹⁴², molto incisiva per le scelte politiche e di bilancio delle amministrazioni pubbliche, è quella che introduce precisi limiti di spesa (art. 5). Infatti, questa previsione introduce delle regole assai specifiche e articolate sulla crescita della spesa, definite anche criteri di prudenzialità, connessi al tasso annuo programmato di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche.

Per l'Italia, nel prossimo triennio, il limite massimo per la dinamica della spesa, definito in sede europea, è pari ad una riduzione della spesa in termini reali dello 0,8% annuo, in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo di bilancio di medio termine; mentre, in caso di conseguimento dell'obiettivo, il limite di spesa è pari ad una crescita in termini reali dello 0,3%. Questi tassi di variazione solo collegati al quadro di finanza pubblica ed alle ipotesi di crescita del PIL potenziale contenuto nel DEF presentato nell'aprile 2013¹⁴³, e dunque, gli stessi tassi di variazione della spesa potranno mutare al variare delle grandezze macroeconomiche.

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

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

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

Nella specie, l'art. 9 della legge n. 243/2012 precisa che l'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, a differenza di quanto previsto per le amministrazioni pubbliche in generale e per lo Stato in particolare (di cui a breve si dirà) deve corrispondere al pareggio, sia nella fase di previsione,

¹⁴² M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, cit., 14.

¹⁴³ Ministero di Economia e Finanza, Documento di Economia e Finanza, Roma, 2013.

sia nella fase di rendiconto. In altri, termini, il bilancio di Regioni ed Enti locali, per essere in equilibrio deve registrare un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali (come già peraltro già previsto per gli enti locali dal TUEL, d. lgs. n. 267/2000, agli artt. 151 e 162., e un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

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

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

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

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

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

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

del Ministero dell'economia e delle finanze, alimentato da una quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento da parte dello Stato consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo del saldo del conto consolidato.

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

Inoltre qualora le Camere autorizzino, ai sensi dell'art. 6, scostamenti temporanei del saldo strutturale rispetto all'obiettivo programmatico, l'ammontare del Fondo viene determinato anche tenendo conto delle conseguenze degli eventi eccezionali sulla finanza degli enti territoriali¹⁴⁴.

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

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

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

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

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

¹⁴⁴ Si evidenzia che per la Sanità, i livelli essenziali di assistenza (i c.d. LEA) definiti per la prima volta dal D.P.C.M. 29 novembre 2001 sono stati recentemente aggiornati dal D.L. n. 158/2012, convertito con l. n. 189/2012. Ai sensi di quest'ultimo intervento normativo, il Ministero della Salute ha aggiornato i LEA, come previsto, entro il 31 dicembre del 2012. Per quanto riguarda invece l'assistenza sociale, occorre ricordare che i livelli essenziali delle prestazioni sociali (i c.d. LIVEAS), purtroppo, non sono stati ancora definiti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. *Le possibili ricadute dei vincoli al bilancio sul welfare*

Esaminato il principio del pareggio di bilancio nel suo complesso, sia sotto il profilo più generale del suo inserimento nel contesto della disciplina europea in relazione ai vincoli economici e finanziari, sia sotto il profilo della sua collocazione all'interno del nostro ordinamento costituzionale, tenteremo di giungere a qualche conclusione sul tema dell'incidenza dei richiamati vincoli di bilancio sul sistema di *welfare* e di conseguenza sui diritti di prestazione.

Per giungere a ciò, in termini prima di tutto generali, e con riguardo al profilo nazionale, si evidenzia come il significato centrale dell'introduzione del principio del pareggio di bilancio all'interno della nostra Costituzione, sta nell'autolimitazione che il legislatore costituzionale ha imposto al Parlamento e al Governo, e dunque, in via più generale, è rinvenibile nelle modalità con le quali la modifica costituzionale possa incidere sulla attuale forma di Governo¹⁴⁵.

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

L'indirizzo politico nazionale si trova pressoché edulcorato e schiacciato dalle decisioni europee così da rendere il binomio Parlamento-Governo condannato a svolgere sempre più frequentemente un'attività recettizio-normativa piuttosto che politico-normativa. La progressiva perdita di confini delle decisioni di bilanci e la progressiva cessione di quote di sovranità economica da parte del

¹⁴⁵ Ad esempio, ci si chiede in che modo la riforma costituzionale che introduce il principio del pareggio di bilancio possa incidere in ordine alla asserita automaticità della responsabilità politica del Governo per un eventuale mancato pareggio, oltretutto per una eventuale mancata approvazione del bilancio.

Governo e del Parlamento in favore delle istituzioni europee¹⁴⁶ è avvenuto in Europa in modo tacito e senza avere concordato con dibattiti pubblici o sul piano della dottrina quale dovesse essere il punto di arrivo di queste politiche di convergenza.

Se il punto di arrivo è rappresentato dalla realizzazione di un'Europa federale e di una possibile "fiscal capacity"¹⁴⁷, il mancato consolidamento delle istituzioni democratiche potrebbe compromettere questa finalità. Nel frattempo sul versante interno è mancato un ripensamento del ruolo e dei rapporti tra Parlamento e Governo in merito alle decisioni di bilancio da tempo inserito in un sistema a rete¹⁴⁸, ma la compatibilità tra la nostra forma di governo parlamentare e le nuove regole comunitarie non sono state ancora del tutto chiarite nemmeno dopo l'ennesima cessione di sovranità in materia di difesa della moneta e della stabilità dei prezzi.

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

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

Operare un bilanciamento tra l'esigenza di rigore economico e la garanzia dei diritti, bilanciamento che non era precedentemente contemplato nella nostra Costituzione, significa incidere sulla nostra forma di Stato sociale, intesa come una particolare forma di organizzazione dello Stato "chiamata a conseguire una maggiore solidarietà fra i vari gruppi che compongono la società" e che è tenuta ad intervenire attivamente a favore dei gruppi o delle classi più deboli¹⁴⁹, ponendo perciò a fondamento della Costituzione l'eguaglianza sostanziale.

Ciò è ora messo in discussione proprio dall'adesione del nostro Paese alle modifiche dei Trattati europei ed "è evidente che gli obiettivi comunitari non coincidono con quelli disposti dalla nostra Costituzione, in particolare con l'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale, con la conseguenza che invece di essere l'ordinamento comunitario a conformarsi ai principi proclamati a livello nazionale dalla Costituzione come fondamentali, è l'ordinamento

¹⁴⁶ Su questi temi si veda ampiamente G. RIVOSACCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit. 43.

¹⁴⁷ Si leggano le osservazioni del Presidente del Consiglio Europeo H. Van Rompuy, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, Interim Report, Bruxelles 12 ottobre 2012.

¹⁴⁸ Cfr. G. RIVOSACCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit. 47.

¹⁴⁹ Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, 62.

*costituzionale italiano a modellarsi su quello comunitario cominciando a ragionare essenzialmente in termini di eguaglianza formale e di diritto di non discriminazione*¹⁵⁰.

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

Un'ulteriore problematica di compatibilità si presenta tra la revisione costituzionale e la Carta nel suo insieme. Anche nel rapporto tra economia e diritto, la Costituzione ha voluto lasciare uno spazio ampio alla contrattazione delle forze politiche e alla determinazione dell'indirizzo politico, cosicché le maglie costituzionali si sono rivelate elastiche a tal punto da poter governare la pluralità delle situazioni più complesse¹⁵¹.

Il modello economico imposto dall'Unione europea è invece più rigido e meno adatto a fronteggiare efficacemente gli effetti della crisi, poiché è stato strutturato solo per garantire il controllo dell'"uniformità del modello di costituzione economica di cui è portatore"¹⁵².

Ancora, criticità si ravvisano nel fatto che la revisione costituzionale altera la struttura più profonda della nostra Costituzione, congegnata così da tenere insieme in modo unitario le scelte economiche, i diritti e i poteri. Non vi è una vera e propria separazione tra Stato e mercato, e le stesse norme economiche trovano un limite proprio nei valori sociali. Il modello adottato dall'Unione europea è invece mutuato dall'esperienza tedesca, dove esiste un nucleo costituzionale autonomo dedicato alla materia economica¹⁵³, che non conosce l'imperativo stringente di modulare le scelte economiche con l'utilità e la dignità sociale.

¹⁵⁰ Così F. SALMONI, *Legalità costituzionale e forma di Stato: aspetti teorici e profili pratici di due concetti apparentemente in crisi*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2004, 127.

¹⁵¹ Sul punto si veda la puntuale analisi di F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012, 2, la quale sostiene che "lo Stato sociale, nella sua stessa struttura, richiede una loro disciplina estremamente articolata e complessa. Si tratta di una struttura non fissa, ma che al contrario si adegua alle trasformazioni sociali, politiche ed economiche che vengono via via determinandosi e che coinvolgono l'evoluzione della forma di governo oltre che di Stato, come già detto. In particolare la struttura economica, nell'idea dei costituenti, proprio perché funzionale alla crescita democratica della struttura sociale, appare ampiamente informata a strumenti di democrazia economica, evidenti soprattutto nel nesso fra partecipazione democratica ed elevazione sociale del lavoratori, affidato in primis alle norme costituzionali sul lavoro"

¹⁵² Così, G. MAESTRO BUELGA, *La crisi dell'integrazione economica e costituzionale*, in AA.VV., *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2010, 30 ss.

¹⁵³ Per un esame del valore della Costituzione economica in Germania si veda N. WIMMER – T. MÜLLER, *Wirtschaftsrecht. International – Europäisch – National*, 2. Auflage 2012.

In altre parole, la particolare struttura della nostra Costituzione incide profondamente sul modo di leggere le disposizioni economiche¹⁵⁴, e queste ultime non sono nettamente separate dalle altre norme perché contengono sempre un riferimento alla protezione sociale e all'utilità sociale, considerate a tutti gli effetti finalità in linea con il dettato costituzionale in materia di rapporti economici.

In verità, la costituzionalizzazione del vincolo di bilancio finisce per tracciare un modello in cui si definisce e si disciplina non tanto una Costituzione economica quanto una nuova Costituzione finanziaria, che attiene soltanto alle procedure di bilancio e al potere di spesa¹⁵⁵.

Anche dal punto di vista procedurale, si solleva qualche perplessità rispetto al fatto che al mero inserimento in Costituzione corrisponda poi un'efficacia effettiva sul raggiungimento dell'equilibrio di bilancio. Infatti, i dubbi sono legati al fatto che la rigidità della regola possa rivelarsi addirittura controproducente in quanto limiterebbe in modo eccessivo il margine di manovra delle maggioranze politiche¹⁵⁶ e perché impedirebbe investimenti pubblici necessari alla crescita del Paese¹⁵⁷.

¹ Infatti, è stato addirittura scritto¹⁵⁸ che l'introduzione di una regola di tal fatta, ben lungi dall'assicurare da sola risultati finanziari positivi, rappresenterebbe un segnale di "impotenza politica". E ancora, di fronte a queste diffuse perplessità di ordine procedurale, il principio del pareggio di bilancio assume un valore più simbolico che effettivo e si configura come l'ultimo passo compiuto per approdare a risultati finanziari richiesti dall'ordinamento europeo che, tuttavia, non sembrano perseguibili con l'adozione di una regola, sia pure di rango costituzionale.

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

¹⁵⁴ Sul punto, per tutti, si veda M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, 197 ss., il quale riconosce un legame implicito e profondo tra l'art. 41 e l'art. 3, comma 2, della Costituzione, che dimostra una stretta interconnessione tra economia e diritti, con particolare riferimento ai diritti sociali. Sempre sul tema del legame tra art. 41 della Costituzione, la dignità umana e i diritti, soprattutto in tempo di crisi, si vedano C. PINELLI, *Riflessioni sull'art. 41 Cost.*, in *ApertaContrada*, 2011, 1 ss e F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, cit., 6.

¹⁵⁵ Così G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 362.

¹⁵⁶ Infatti, è stato addirittura scritto che l'introduzione di una regola di tal fatta, ben lungi dall'assicurare da sola risultati finanziari

¹⁵⁷ Le motivazioni della contrarietà all'introduzione del principio del pareggio di bilancio sono chiaramente dibattuti da M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 27 ss.

¹⁵⁸ Così, V. ONIDA, *Il Manifesto*, 8 settembre 2011.

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

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

Tuttavia, sotto il profilo strettamente giuridico, se le riforme costituzionali dovessero essere intraprese al solo scopo di creare una coscienza critica e politica se ne svaluterebbe la portata e l'importanza. Dunque, sembra più convincente la tesi secondo la quale la costituzionalizzazione di questo vincolo da parte degli Stati membri, consente, ora, almeno potenzialmente l'attivazione di una molteplicità di soggetti, anche statali che ne controllano il rispetto, anche se ciò significa ammettere la debolezza intrinseca delle istituzioni comunitarie, che finora non sono riuscite né a garantire un livello adeguato di rispetto delle procedure di infrazione, né a comminare sanzioni in presenza di violazioni del Patto di stabilità e crescita¹⁵⁹.

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

Quanto appena osservato può condurre a riflettere in merito alla questione dell'individuazione di un equilibrio tra bisogni individuali e costi da finanziare, essendo proprio su questo paradigma che si fonda intera l'impalcatura del sistema di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni. Da ciò sembra potersi dedurre, almeno in linea teorica, che i bilanci pubblici dovrebbero finanziare integralmente i bisogni individuali che hanno diritto di essere sostenuti finanziariamente, nonostante, come noto, il sistema dell'assistenza sociale sia solo di recente definizione¹⁶⁰, conosce un'accentuata disomogeneità a livello territoriale e presenta un modesto grado di standardizzazione della domanda, e dunque, dell'offerta, forse anche in ragione di una spiccata personalizzazione delle prestazioni.

¹⁵⁹ Cfr. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 7.

¹⁶⁰ Si fa riferimento all'art. 128 del d. lgs. N. 112 del 1998 e, quindi, alla l. n. 328 del 2000.

Seguendo una linea più pratica, poi, non si può certamente non prendere atto di come il settore sociale stia conoscendo ormai da tempo una progressiva riduzione del finanziamento statale

In conclusione, dunque si può dire che il nostro Paese è di fronte ad un'occasione per ripensare le scelte politiche di fondo operate dall'Unione¹⁶¹, che avrebbero bisogno oggi di fare un salto di qualità per passare dal coordinamento comunitario con valenza esclusivamente *tecnica* ad un coordinamento politico e sociale in quanto, constatata l'inadeguatezza della logica meramente economica dell'Unione, è forse più importante recuperare una vera identità europea costruita sul *welfare*¹⁶², sulla tutela dei diritti, sulla solidarietà e sull'assistenza sociale e non solo prevalentemente una identità costruita su bilanci in pareggio.

¹⁶¹ In questo senso si veda lo studio di M. BLYTH, *Austerity. The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press, 2013.

¹⁶² In questa direzione si vedano le osservazioni di G. ROSSI, *L'eccesso di austerità ha spogliato anche il Re (che ora è nudo)*, in *Il Sole24Ore*, 9 giugno 2013.