



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

Una legge di stabilità orientata alla crescita, tra vincoli interni ed europei e condizionamenti finanziari

di *Andrea Perrone Capano*

*Dottorando in Diritto delle persone, delle imprese e dei mercati
Università degli Studi di Napoli "Federico II"*

ABSTRACT

The paper aims to analyze the Stability Act for 2016, focusing on the choices taken to consolidate the economic recovery. The study briefly examines the evolution of the budgetary legislation, focusing on the most significant stages, until the 2012 constitutional reform. The moderately expansive fiscal policy, is examined in light of new, circumvented constitutional constraints and the much more stringent limits imposed by the European treaties to national choices.

SINTESI

Il lavoro si propone di analizzare la legge di bilancio per il 2016, soffermandosi sulle scelte adottate per consolidare la ripresa dell'economia. Lo studio analizza sinteticamente l'evoluzione della legislazione di bilancio, soffermandosi sulle tappe più significative, fino alla riforma costituzionale 2012. Il carattere moderatamente espansivo della politica di bilancio, viene esaminato alla luce dei nuovi, aggirabili vincoli costituzionali e dei ben più stringenti limiti imposti dai Trattati europei alle scelte nazionali.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il quadro normativo di riferimento – 2.1. Dalla legge Curti alla crisi finanziaria internazionale del 2008/2009 – 2.2. Dalla legge di stabilità alla riforma dell'art. 81 della Costituzione – 3. I nuovi strumenti di governo della finanza pubblica dopo le riforme del 2012 – 4. La manovra di finanza pubblica per il 2016: le principali direttrici – 4.1. Il quadro generale – 4.2. Il ruolo delle clausole di salvaguardia tra flessibilità di bilancio e vincoli europei – 4.3. I profili qualificanti della manovra dal lato delle imposte – 5. Conclusioni

1. Premessa

Dopo una crisi recessiva che, secondo alcuni osservatori, ha superato per intensità e durata, sia pure in un contesto completamente diverso, quella degli anni '30 del secolo scorso, e che ha visto un calo del Pil intorno al 9%, con punte in alcune regioni del Mezzogiorno del 15%, nel 2015 l'economia italiana ha ripreso a crescere.¹

Una crescita complessivamente modesta, per di più trainata essenzialmente da ragioni esogene, quali il crollo del prezzo dell'energia, la forte rivalutazione del

¹ I dati riportati in questo scritto sono tutti ricavati da fonti ufficiali, ISTAT, EUROSTAT, MEF.

Dollaro rispetto all'Euro e, per quanto riguarda più da vicino le questioni di finanza pubblica, la nuova politica espansiva della BCE, che ha consentito nel corso del 2015 un risparmio di circa 7 miliardi di euro sul servizio del debito pubblico. Basterebbe questo dato per far riflettere sul montante populismo antieuropeo.

Occorre aggiungere, in estrema sintesi, che a questi fattori espansivi, in parte conseguenza di situazioni contingenti e dunque potenzialmente produttivi di futura instabilità, nel 2015 si sono aggravati alcuni elementi di incertezza che condizionano lo sviluppo economico nell'area europea. Basta pensare allo stato di guerra latente nel nord-est dell'Ucraina e alla recessione che ha colpito la Russia per effetto combinato delle sanzioni e del crollo del prezzo del petrolio; o alla guerra su più fronti che si combatte in Siria, tra le diverse fazioni islamiche, che alimenta un esodo crescente di profughi da quella sfortunata regione².

Questo scenario, di per sé non certo favorevole al consolidamento della ripresa produttiva in Europa è, se possibile ancora più incerto nel nostro Paese, per le condizioni di ulteriore instabilità che caratterizzano l'area mediterranea, per l'espansione dell'estremismo islamico in Libia e per la guerra che l'ISIS ha dichiarato all'Europa a partire dagli attentati di Parigi del novembre 2015.

Se a queste condizioni esogene si aggiunge che la modesta crescita italiana nel 2015 è stata trainata essenzialmente dalla ripresa dell'automobile e del settore farmaceutico; che la produzione industriale nell'ultimo anno ha avuto un andamento simile alle montagne russe, per cui a un mese caratterizzato dal segno più ne seguiva un altro di segno opposto; che l'aumento della domanda interna dopo anni di continuo calo è inevitabilmente condizionata dai fattori di incertezza richiamati in precedenza, sembra evidente che per quel che riguarda il rapporto tra economia e diritto, non è consentito nel prossimo futuro alle politiche pubbliche alcun margine di indecisione e di errore.³

² Per un quadro previsionale sull'andamento dell'economia italiana nel prossimo biennio, cfr. ISTAT,

Le prospettive per l'economia italiana nel 2015-2017.

³ Per un'analisi del processo di riforma della contabilità pubblica, anteriore alla riforma costituzionale, cfr. MERCATI L., *Le nuove regole in materia di contabilità e finanza*, Report annuale-2011- Italia in IUS publicum network review Gennaio 2011.

Al riguardo basta riflettere alla crisi che ha coinvolto di recente 4 banche minori, rappresentative di appena l'1% del totale dei depositi detenuti presso il sistema creditizio nazionale. Un episodio quindi potenzialmente di scarsa rilevanza che, in coincidenza con l'entrata in vigore della direttiva europea sulla nuova disciplina delle insolvenze bancarie, che coinvolge anche i risparmiatori, ha alimentato un'ondata speculativa che ha provocato uno scossone sull'insieme del sistema bancario italiano. Un episodio che ha messo ancora una volta in luce la disattenzione con cui l'Italia partecipa al processo decisionale europeo, senza curarsi degli effetti che questo potrà avere sui legittimi interessi del nostro Paese.⁴ Pertanto appaiono quantomeno singolari gli interventi ex post su questo tema da parte della Banca d'Italia, soprattutto in considerazione del ruolo politico (anomalo) assunto dall'Istituto di emissione negli ultimi anni, anche attraverso la partecipazione diretta di propri autorevoli membri in ruoli di governo.

All'interno di questo scenario, caratterizzato da crescenti incertezze, si inserisce questo studio. L'obiettivo è quello di analizzare, alla luce del novellato articolo 81 della Costituzione e di altre disposizioni costituzionali ad esso correlate, gli effetti che questa riforma ha prodotto nei tratti caratterizzanti la prima legge di stabilità successiva all'attuazione della riforma costituzionale, nel cui ambito il Governo ha avuto sufficienti margini di elasticità per poter attuare il proprio indirizzo politico.

È opportuno precisare che il lavoro non si propone di esaminare compiutamente l'insieme delle disposizioni della legge di stabilità, ma solo quelle che, almeno nelle intenzioni del Governo, dovrebbero caratterizzare nel senso della crescita economica la legge di bilancio. L'indagine, anche alla luce delle pregresse esperienze relative all'evoluzione della legge finanziaria, si concentrerà sull'efficacia del nuovo modello di gestione della politica di bilancio, sia dal lato del controllo della spesa sia da quello delle entrate. Particolare attenzione verrà dedicata alla cornice istituzionale all'interno della quale si inserisce la nuova

⁴ Sul punto cf. CARRIERE P., Crisi bancaria e bail-in. Prime noterelle sui decreti di recepimento della Direttiva BRRD in DB Rivista dindiritto Bancario 11/2/2016.

disciplina dei bilanci pubblici.

2. Il quadro normativo di riferimento

2.1. Dalla legge Curti alla crisi finanziaria internazionale del 2008/2009

La legge che disciplina attualmente la formazione del bilancio dello Stato in Italia in attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, è il frutto di un processo avviato all'inizio degli anni '60 del secolo scorso, in coincidenza con la turbinosa crescita dell'economia italiana in quegli anni; una continua evoluzione, che con tutta probabilità non ha ancora realizzato un assetto definitivo, anche per lo scarso coordinamento degli interventi correttivi, con l'evoluzione della cornice istituzionale, interna ed europea. La prima riforma del bilancio dello Stato, introdotta con la legge Curti del 1964, era stata importante, perché aveva parificato l'esercizio finanziario con l'anno solare ed aveva riunito in un unico documento - il bilancio dello Stato - tutti gli stati previsionali di entrata e di spesa dei singoli Ministeri, che in precedenza erano presentati ed approvati singolarmente, favorendo per questa via una lettura economico-funzionale del bilancio.⁵

Tuttavia la riforma più significativa è stata sicuramente quella introdotta con la legge n.468 del 1978, in coincidenza con la recessione che aveva coinvolto il nostro Paese nella metà degli anni '70, per il duplice effetto dell'instabilità dei cambi dopo la crisi degli accordi di Breton Woods, e del primo shock petrolifero che aveva condotto in pochi anni alla moltiplicazione del costo dell'energia e delle altre materie prime.

In estrema sintesi, al tradizionale bilancio annuale, redatto in termini di competenza, la riforma aveva affiancato il bilancio annuale di cassa, che non essendo caratterizzato da residui, offre una immediata lettura dell'evoluzione della finanza pubblica nell'anno di riferimento. Al bilancio annuale così strutturato, la legge 468 aveva poi introdotto un nuovo strumento di programmazione, il bilancio triennale a legislazione invariata, redatto anch'esso in termini di competenza.

⁵ Per un'attenta analisi dell'evoluzione del bilancio dello Stato nell'ordinamento repubblicano, cfr. STRIANESE L., *Il bilancio nazionale: le riforme nella storia*, in *Innovazione e Diritto* n.1, 2011, pp. 29 e ss..

Completava la riforma del bilancio l'introduzione, sul modello francese, della legge finanziaria, strumento indispensabile per integrare o modificare la legislazione sostanziale di entrata e di spesa, rendendola compatibile con i vincoli posti dall'articolo 81 della Costituzione, offrendo al Governo uno strumento flessibile per attuare il proprio indirizzo politico nella politica di bilancio.⁶

Venne così introdotto per la prima volta nella legislazione finanziaria italiana uno strumento di programmazione poliennale delle spese e delle entrate, che non si affiancava al bilancio, sovrapponendosi a quest' ultimo, come era avvenuto con il piano quinquennale Pieraccini del 1965, (non a caso battezzato il libro dei sogni), ma ne costituiva la trasposizione su base pluriennale della legislazione vigente.

La riforma aveva prodotto alcuni effetti positivi, a partire da una maggiore trasparenza dei conti dello Stato. Era stata infatti sollecitata dal fondo monetario internazionale, che nell'accordare una serie di finanziamenti all'Italia dopo la grave recessione del 1976, aveva chiesto di rendere più chiara una legislazione di bilancio caratterizzata da una massa enorme di residui passivi. Sotto questo profilo il cambio di passo era stato evidente; tuttavia, complice l'inflazione a due cifre, la nuova legislazione di bilancio non era stata in grado di porre sotto controllo la dinamica della spesa pubblica, alimentando la crescita del debito pubblico; i cui oneri per altro, proprio per l'inflazione particolarmente elevata, crescevano in termini reali molto meno di quanto aumentasse il debito in termini monetari. Una droga che avrebbe accompagnato la crescita degli anni '80, senza migliorarne la qualità, aprendo la via alla crisi politica e finanziaria esplosa nell'estate del 1992.⁷

Deve tuttavia sottolinearsi sin d'ora che i limiti evidenziati dalla nuova struttura del bilancio erano determinati solo in parte da ragioni tecniche, quali l'inadeguatezza degli strumenti di controllo del rispetto della normativa sulla formazione del bilancio, privi di efficaci strumenti sanzionatori. Le maggiori

⁶ Un'attenta ricostruzione del ruolo della riforma del bilancio introdotta dalla legge 468 del 1978 è offerta da SALERNO G.M., *Legge finanziaria*, Enc. Giur. XVIII ,p.25 ROMA 1998.

⁷ Per una sintetica e chiara ricostruzione della crisi dell'estate 1992 che condusse alla svalutazione della lira vedi: FORNARA P., *Settembre 1992, la lira sommersa e salvata*, Il sole 24 ore 8 settembre 2012.

criticità derivavano da ragioni politiche, non certo tecniche. La frammentazione delle forze politiche, favorita da un sistema elettorale proporzionale, aveva accentuato il ruolo decisionale del Parlamento rispetto al Governo nella legislazione di bilancio, lasciando sullo sfondo, privandola del suo nucleo essenziale, la funzione di indirizzo politico del governo nella materia di bilancio.

Una condizione che oggi si è completamente ribaltata, con esiti ancora più discutibili, perché ha accentuato il distacco tra Governo e cittadinanza, non più mediato dalla rappresentanza degli interessi diffusi propria della funzione parlamentare. Basta ricordare a mo' di esempio che la legge 468/78 affidava al Governo il compito di fissare nell'articolo 1 della legge finanziaria il quadro complessivo della manovra di bilancio, stabilendo in particolare il tetto massimo di ricorso all'indebitamento, autorizzato dalla legge finanziaria per attuare gli obiettivi indicati nel bilancio di previsione.⁸ Nella realtà, in molti casi, l'articolo 1 veniva accantonato ed approvato alla fine dell'esame della legge finanziaria, rappresentando per questa via non uno strumento di controllo della spesa, ma piuttosto un veicolo per finanziare ogni spesa decisa dal Parlamento nel corso dell'esame della legge finanziaria.

Uno degli aspetti della crisi istituzionale che ha investito l'Italia nell'ultimo quarto di secolo, non sufficientemente osservato, sicuramente tra i più significativi, è rappresentato dal progressivo affievolimento della funzione parlamentare, con ripercussioni in ogni settore della vita nazionale, a partire dall'economia. Questa perdita di rilievo del Parlamento in un Paese come il nostro in cui, per oltre un cinquantennio, l'istituto parlamentare aveva svolto una funzione centrale, è stato determinato da una serie di concause che hanno avuto un effetto moltiplicatore e hanno condizionato negativamente anche l'evoluzione del modello istituzionale.⁹

⁸ Per un inquadramento sistematico dell'art81 nel disegno costituzionale cfr., BARTOLE S.-BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, vedi in particolare la ricostruzione dell'analisi della giurisprudenza costituzionale sull'obbligo di copertura delle spese, pp.741 e ss. Cedam Padova 2008.

⁹ Sulla crisi della democrazia parlamentare in Italia e sui suoi precedenti storici, con ampi riferimenti bibliografici cfr. FROSINI E. T., *L'antiparlamentarismo ai suoi interpreti*, Relazione tenuta alle giornate di diritto e storia costituzionale, Università di Teramo 4 luglio 2008, pubblicata negli

Si possono ricordare, tra le principali, il passaggio da un sistema elettorale proporzionale ad uno maggioritario, e la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, che ha prodotto un decentramento legislativo ipertrofico, privo degli indispensabili raccordi con il principio di unità sistema finanziario, definito nella prima parte della Costituzione.¹⁰

A questi aspetti istituzionali occorre aggiungere una crisi recessiva internazionale senza precedenti per ampiezza e durata, che ha spostato i centri di interesse e decisionali dal Parlamento al Governo per comprensibili ragioni di immediatezza delle decisioni. Una redistribuzione dei poteri, scolpita nella riforma dell'articolo 81 della Costituzione che ha certificato, costituzionalizzandolo, un processo avviato 20 anni prima con la crisi della prima Repubblica.¹¹

studi in onore di Angelo Antonio Cervati.

¹⁰ Sulla nozione di unità del sistema finanziario nel nostro ordinamento costituzionale cfr ABBAMONTE G., *Principi di diritto finanziario*, ed. Liguori, Napoli 1976.

¹¹ Su questa tematica che investe una pluralità di aspetti diversi, strettamente interconnessi, la lettura è comprensibilmente molto ampia. Mi limiterò ad indicarne solo alcuni, per il contributo che offrono all'individuazione delle principali linee guida che hanno condotto alla riforma costituzionale. Bilancia F., *Note critiche sul c.d. o pareggio di bilancio*, in *Rivista telematica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti* (www.rivistaaic.it), 2012, n.2. Brancasi A., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2012, n.2. Buzzachi C., *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista telematica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti* (www.rivistaaic.it), 2012, n.4. Canaparo P., *La legge costituzionale n.1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, *Federalismi* n. 13/2012, www.federalismi.it. Capesciotti M., *Il pareggio del bilancio nella Costituzione: alcuni paesi europei a confronto*, in Studi in onore di Claudio Rossano, Jovene, Napoli, 2013, voll. II°, pp.1887-1926. Caso L., *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge rinforzata* in: *Dalla crisi economica al pareggio dei bilancio*. Atti del LVII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 20-22 sett. 2012 Giuffrè Milano 2013, pp. 463-492 Coronidi F., *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, in *Federalismi* n. 5/2012, www.federalismi.it. Dickmann R., *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *Federalismi* n. 10/2012, www.federalismi.it; Frati C., *Bilancio dello Stato e legislazione di spesa*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*; Roma, Camera dei Deputati, 2013, vol.1, pp.291-3 Golino C., *Il principio del pareggio del bilancio: evoluzione e prospettive*, Cedam Padova, 2013 Luciani M., Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini, *Astrid rassegna*, (www.astrid-online.it/rassegna), 2013, n.3. Martuscelli T:C, *Il nuovo bilancio dello Stato: prime osservazioni sulla riclassificazione del bilancio per missioni e programmi; un tentativo di confronto con il bilancio francese*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*. Roma, Camera dei Deputati, vol. 2, pp.441-462; Morgante D., *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi* n. 17/2012, www.federalismi.it, «Pareggio» di Rivosecchi G., Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione, in *Rivista telematica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti* (www.rivistaaic.it), n.3/2012. Passalacqua M., «Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione, in *Amministrazione in Cammino*, 12 luglio 2012 (www.amministrazioneincammino.luiss.it) Passalacqua M., «Pareggio» di bilancio contro

Nel 1988, sulla base dell'esperienza del primo decennio di applicazione della legge 468, e di un debito pubblico che in quegli anni era lievitato pericolosamente, il legislatore, con la legge n.362, aveva introdotto una serie di modifiche alla precedente normativa, con l'obiettivo di dotare lo Stato di uno strumento di programmazione economico-finanziaria maggiormente efficace, meno soggetto alle oscillazioni parlamentari. I cardini della riforma erano rappresentati da un lato dall'introduzione della relazione annuale, previsionale e programmatica sull'andamento della finanza pubblica; dall'altro da una precisazione degli elementi contenutistici della legge finanziaria, allo scopo di ricondurla alla sua funzione istituzionale di strumento di governo della finanza pubblica, piuttosto che di veicolo privilegiato per la produzione di norme eterogenee.

La legge 362 aveva previsto inoltre la possibilità da parte del Governo di presentare dei disegni di legge collegati alla legge di bilancio, che per la loro complessità e contenuto innovativo non si prestavano ad essere introdotti nell'ordinamento attraverso la legge finanziaria; tuttavia, per il rilievo politico e per le implicazioni che comportavano dal punto di vista della finanza pubblica, le leggi collegate avevano un iter di approvazione legislativa privilegiato, a stretto ridosso dell'approvazione della legge di bilancio. Un'alternativa ragionevole, conforme a Costituzione, rispetto allo stravolgimento del decreto legge, divenuto assieme alla delega legislativa l'unico strumento di produzione legislativa di iniziativa del

intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione, in *Amministrazione in Cammino*, 12 luglio 2012 (www.amministrazioneincammino.luiss.it). Rivosecchi G., *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in *Rivista telematica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti* (www.rivistaaic.it), n.1/2012 Rizzoni G., *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista telematica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, (www.rivistaaic.it), 2011, n.4; Salvemini M.T., *Poteri di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, 2, pp. 1-22.

Governo.

In ogni caso la novità più importante era costituita dall'obbligo di indicare in un apposito articolo della legge di approvazione del bilancio dello Stato, l'importo massimo dei titoli pubblici di cui veniva autorizzata ogni anno l'emissione in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare, in base al fabbisogno del settore statale stabilito dalla legge finanziaria. Ma come vedremo in seguito, il profilo più delicato che emerge dall'evoluzione normativa della legge finanziaria non è stato determinato dall'assenza di vincoli, ma dalla carenza di strumenti idonei a renderli veramente effettivi, all'interno di una normale dialettica Governo-Parlamento.

Un ulteriore passo avanti nel senso di una maggiore funzionalità della legislazione di bilancio si avrà 10 anni dopo con il D.lgs n.279/1997, attuativo della delega al Governo stabilità della legge n.94/1997. Siamo ormai nel pieno della fase di avvio dell'euro e dunque l'Italia gioca la partita dell'equilibrio dei conti pubblici, sia attraverso il contenimento delle spese, sia soprattutto con una politica di rigore fiscale, che assicuri un consistente avanzo primario, finalizzato al contenimento del debito pubblico.

L'elemento maggiormente caratterizzante quell'intervento legislativo era rappresentato dalla decisione di superare il tradizionale criterio della spesa storica incrementale, che da un lato irrigidiva la spesa, dall'altro la faceva lievitare, sostituendolo con un meccanismo di valutazione ex ante degli obiettivi realmente conseguibili nel corso dell'anno e delle effettive esigenze funzionali.¹²

Questa caratterizzazione in senso funzionale del bilancio, già avviata dalla riforma del 1978 ed implementata dalla legge 362 del 1988, era stata accompagnata da una drastica riduzione dei capitoli di spesa, che erano stati accorpati in unità previsionali di base, riferite ad aree di attività omogenee, collegate a strutture amministrative responsabili della spesa.

Questi ulteriori interventi avevano reso meno parcellizzata la struttura del bilancio, e ne avevano migliorato la funzionalità e l'efficienza, rendendo più

¹² Per un'accurata ed esaustiva ricostruzione dell'evoluzione delle fonti e della prassi attuativa in tema di bilancio vedi: BERGONZINI C. *Parlamento e decisioni di bilancio*, specie i capitoli I° e II°, Franco Angeli, Milano, 2014.

semplice e snello l'esame e l'approvazione parlamentare e più chiari gli obiettivi perseguiti dal Governo sotto il profilo economico-finanziario.

Tuttavia l'impianto complessivo mancava di quegli ulteriori elementi di flessibilità introdotti ad esempio in Francia, dalla legge organica del 2005 di riforma del bilancio dello Stato. Invero, nel 2007 vi era stato anche in Italia un tentativo, da parte del Ministro dell'economia Padoa-Schioppa, di introdurre una più efficace funzionalizzazione del bilancio, attraverso una ripartizione delle risorse e degli interventi per missioni e programmi.

L'obiettivo perseguito con questa misura sperimentale era duplice: da un lato offriva al Governo la possibilità di spostare risorse, con alcune limitazioni stabilite dalla legge regolatrice del bilancio, all'interno di missioni e programmi, senza la necessità di dover ottenere di volta in volta l'autorizzazione del Parlamento, attraverso l'approvazione con legge della proposta di assestamento del bilancio presentata dal Governo; dall'altro rendeva più semplice e di immediata percezione l'individuazione delle principali grandezze caratteristiche del bilancio dello Stato.

Quel progetto non si tradusse in una riforma organica perché la sua attuazione con legge ordinaria si scontrava con l'articolo 81 della Costituzione, che riservava alle Camere il potere di approvare (e quindi di modificare o integrare le singole grandezze di cui si compone il bilancio) la legge di bilancio, e dunque non consentiva al Governo di apportarvi variazioni con propri decreti, al di fuori della normale procedura di assestamento del bilancio, la cui approvazione, secondo Costituzione, è riservata al Parlamento.

Tuttavia il governo Prodi non rinunciò all'attuazione in via sperimentale di quello strumento di flessibilità, ricorrendo all'escamotage di inserire quella che era un'assoluta novità per la legislazione di bilancio italiana, all'interno del decreto-legge n.81/2007, convertito nella legge 3 agosto 2007 n.127, un veicolo omnibus recante disposizioni urgenti in materia finanziaria.¹³ Va osservato

¹³ Questa procedura anomala, che di fatto consentiva di introdurre modifiche al bilancio per decreto legge è analizzata severamente da BERGONZINI C., *Parlamento e decisioni di bilancio*, nel 1° cap. L'evoluzione delle fonti: dalla sessione di bilancio al d.l. n.112 del 2008. Attribuendone la paternità al Ministro dell'Economia Tremonti, nel 2008. In realtà questa procedura anomala era stata anticipata nel 2007 dal Ministro Padoa Schioppa, Franco Angeli 2014.

preliminarmente il carattere del tutto anomalo della procedura adottata, che di fatto diluiva la manovra di assestamento del bilancio all'interno di una fonte sicuramente inidonea allo scopo, qual è il decreto-legge.¹⁴

Con quel decreto, che avrebbe dovuto introdurre una maggiore flessibilità nella gestione del bilancio, secondo lo schema adottato in Francia l'anno precedente, che avrebbe richiesto per la sua adozione una legge costituzionale, il Governo aveva trasformato la propria funzione propositiva in materia di bilancio, nell'assunzione provvisoria della funzione legislativa, prevista in Costituzione, per casi straordinari di necessità ed urgenza. Una condizione a cui certamente non può essere ricondotto un atto legislativo necessario e a formazione periodica, il cui contenuto e le cui modalità di ingresso nell'ordinamento sono predeterminate dall'articolo 81 della Costituzione.

Una soluzione senza basi giuridiche, di dubbia costituzionalità, priva di prospettive; tuttavia emblematica di una mentalità diffusa, che confonde le regole con gli intralci burocratici. Secondo questa tesi, purtroppo diffusa tra gli economisti, le regole non sono la cornice insostituibile entro cui incanalare qualsiasi processo di riforma, che abbia l'ambizione di consolidarsi, ma rappresenterebbero solo un ostacolo o comunque un freno rispetto al raggiungimento degli obiettivi programmati. Un'opinione che si salda con un antiparlamentarismo crescente, che invece di riflettere sugli effetti negativi prodotti dall'affievolimento dell'istituto parlamentare, in termini di rappresentanza degli interessi diffusi, imputa, con una singolare inversione del principio di causalità, al Parlamento gli effetti di una crisi che investe innanzitutto l'istituto parlamentare, le cui cause sono certamente esterne ad esso.

In buona sostanza il Governo Prodi, anziché modificare in corso d'anno il quadro di finanza pubblica per il 2006 predisposto dal Governo precedente, con la manovra di assestamento del bilancio, aveva preferito incorporare quest'ultima all'interno di un decreto-legge omnibus, stravolgendone la funzione.

Una scelta assai discutibile per i profili istituzionali che coinvolgeva, e che presto avrebbe trovato imitatori. Appena un anno dopo infatti, a seguito del

cambio di maggioranza determinato dalle elezioni anticipate, il nuovo Governo Berlusconi appena insediato, con il decreto-legge n.112 del 25 giugno 2008, convertito nella legge n.133 del 6 agosto 2008, con una procedura ancora più singolare, aveva anticipato per decreto-legge le misure che il nuovo Governo aveva intenzione di adottare con la legge finanziaria per il 2009. Con il risultato che a questo punto il contenuto della legge finanziaria diveniva semplicemente tabellare; in pratica il riassunto delle decisioni di finanza pubblica già assunte per decreto legge e convertito in legge, magari, ricorrendo al voto di fiducia. Così con un abile gioco di specchi il Governo, motivando la scelta con l'esigenza di contrastare la crisi finanziaria internazionale, non predisponeva più il bilancio dello Stato, sottoponendolo all'approvazione del Parlamento, ma ne sovvertiva la funzione, destrutturando il ruolo del Parlamento in una sua prerogativa essenziale, regolata dalla Costituzione, trasformandola al più in una mera attività di ratifica.

Anche in questo caso siamo di fronte ad un uso distorto del sistema delle fonti, che ha sottratto in pratica al Parlamento la propria tradizionale funzione istituzionale di approvazione della legge di bilancio, attraverso un veicolo del tutto inadatto allo scopo qual è il decreto-legge. Un modo di procedere che partendo dal bilancio ha istituzionalizzato il decreto legge come unico strumento per la gestione dell'economia, spezzando il filo conduttore che deve legare nei sistemi democratici i cittadini alle istituzioni, attraverso la rappresentanza degli interessi diffusi da parte del Parlamento.

Si giunge così, nel pieno della crisi finanziaria internazionale e della recessione, all'ultima fase del processo riformatore e alla disciplina vigente, in seguito alle riforme del periodo 2009/2012, di cui si cercherà di rappresentare il nucleo essenziale.¹⁴

2.2. Dalla legge di stabilità alla riforma dell'art. 81 della Costituzione

Facendo seguito all'approvazione della legge delega n. 42/2009 sul

¹⁴ Un'analisi sintetica tra innovazione e continuità dell'evoluzione della legislazione di bilancio tra il 1978 il 2010 è svolta da SCIOLA F. *Dalla legge finanziaria alla legge di stabilità*, in Osservatorio sulle fonti.it, 2/2010.

coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, finalizzata a dare attuazione al cosiddetto federalismo fiscale, con la legge n. 196 del 31 dicembre 2009 il Governo si era proposto di rivedere l'insieme delle disposizioni sostanziali e procedurali che caratterizzano il governo della finanza pubblica e le decisioni di bilancio. Scopo precipuo della legge era quello di aggiornare la legislazione di bilancio, sia ai nuovi indirizzi che si andavano delineando in Europa per assicurare il governo dell'economia, in seguito alla crisi finanziaria internazionale, sia al mutato scenario che caratterizzava i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie territoriali, alla luce della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e dell'avvio del federalismo fiscale.¹⁵

La nuova legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009, entrata in vigore il 1 gennaio 2011, aveva abrogato la legge n. 468/1978, estendendone la sfera di applicazione all'insieme dei soggetti che compongono l'aggregato delle amministrazioni pubbliche, così come definito dall'ISTAT in base alle regole di contabilità nazionale.¹⁶

Dal punto di vista tecnico la legge aveva rappresentato un notevole salto di qualità ai fini di una corretta gestione della finanza pubblica. Tra le novità più significative della nuova legge di contabilità, occorre iscrivere la delega sull'armonizzazione degli schemi di bilancio e dei sistemi contabili dell'insieme della Pubblica Amministrazione; era stata prevista tra l'altro istituzione di un'unica banca dati per la raccolta di tutte le informazioni utili per la conoscenza e la corretta gestione della finanza pubblica. Uno strumento di indubbia utilità per monitorare l'andamento e l'efficienza della spesa nei diversi rami della PA. e favorire il controllo in tempo reale dell'andamento dei conti pubblici e la loro evoluzione.

¹⁵ Per un'analisi critica dell'attenuazione del ruolo del Parlamento nella legislazione di bilancio cfr. RIVOSECCHI G., La riforma della legge di contabilità tra riaffermazione del diritto al bilancio del parlamento e concezioni Stato centrica del coordinamento della finanza pubblica, in www.forumcostituzionale.it, 8 giugno 2009.

¹⁶ Sul ruolo svolto dai regolamenti parlamentari per ribaltare sul testo della legge di stabilità i nuovi contenuti introdotti nella riforma della contabilità pubblica con la legge 196/2009, entrata in vigore il 1 gennaio 2011, vedi: DICKMAN R. *La legge finanziaria e qualità della normazione*, 9 giugno 2008, www.federalismi.it.

La nuova legge aveva poi previsto un coinvolgimento molto più incisivo di tutti i livelli di governo nella determinazione delle politiche di bilancio, anche attraverso un coordinamento più stringente delle relative politiche, finalizzato a garantire l'osservanza degli obiettivi e degli impegni assunti a livello europeo. A questo scopo la legge n. 39/2011 aveva stabilito una serie di modifiche alla legge n. 196/2009, con riferimento sia al contenuto dei singoli documenti, sia alla loro calendarizzazione, con l'obiettivo di rendere coerente la programmazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche con i criteri e le procedure fissati dall'UE con il cosiddetto "semestre europeo" (il Patto euro plus).

Rispetto alla legge 468 del 1978 la nuova legge di contabilità aveva spostato l'attenzione dal bilancio annuale, che continuava ad essere redatto sia in termini di cassa sia di competenza, alla programmazione finanziaria, incentrata sul bilancio triennale, attraverso una programmazione degli obiettivi da realizzare nel triennio in base alla effettiva disponibilità delle risorse. In coerenza con questi obiettivi la legge aveva dedicato particolare attenzione alla copertura delle nuove spese, per garantire il pieno rispetto sia del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, sia dei parametri e vincoli stabiliti in sede europea per assicurare l'equilibrio dei conti pubblici all'interno della Ue (Six pack).

La legge 196 aveva poi stabilizzato la classificazione delle spese per missioni e programmi, introdotta sperimentalmente nel 2007 per decreto, convertito nella legge 3 agosto 2007 n. 127. Una scelta sicuramente positiva coerente con l'obiettivo di concentrare l'attenzione dell'esame parlamentare sugli elementi caratteristici più significativi della gestione della finanza pubblica, nell'ambito della sessione di bilancio.

Non è questa la sede per un esame approfondito del complesso processo riformatore che ha investito il governo della finanza pubblica, in coincidenza con la crisi finanziaria internazionale esplosa nel 2008, in seguito al quale l'Italia è precipitata in un tunnel recessivo che, per intensità e durata, è stato più grave della Grande depressione degli anni "30 del secolo scorso. Un processo riformatore tutt'altro che compiuto. Ci si limiterà quindi ad indicarne i tratti essenziali, utili ad

analizzare alcuni aspetti della manovra di finanza pubblica per il 2016, dal punto di vista di possibili effetti espansivi sulla crescita economica.¹⁷

Una fase di riforme che ha preso soltanto avvio con la legge 196/2009, seguita dalla legge 39/2011, indi dalla riforma costituzionale dell'articolo 81 del 2012 e dalla successiva legge rinforzata di attuazione, su cui si farà cenno tra breve.¹⁸

L'impressione che emerge dalla lettura della legge 196 è che il Governo dell'epoca, dopo aver dato avvio con la legge delega n. 42/2009, all'attuazione della federalismo fiscale, per ragioni essenzialmente politiche, si sia preoccupato con la legge 196 di garantire un'effettiva unità al sistema finanziario, così come previsto dalla prima parte della Costituzione, avviando un percorso inverso rispetto alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, di cui la nuova legge di contabilità dello Stato costituisce soltanto un primo tassello.

La consapevolezza dell'insostenibilità non soltanto economica di alcune scelte operate in precedenza con la riforma federalista, emerge chiaramente dal nuovo scenario finanziario delineato dalla legge 196/2009, entrata in vigore praticamente in contemporanea con l'approvazione della legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale. Ma allora, forse, occorrerebbe domandarsi se era proprio necessario, dopo un arretramento del Pil del 6,3%, concentrato nel breve arco di 18 mesi, imbarcarsi nel 2009 in una riforma istituzionale di dimensioni amplissime, dai costi imprevedibili, comunque assai elevati; piuttosto che concentrare le risorse disponibili sul rilancio dell'economia, rinviando il federalismo fiscale a ripresa consolidata.

La riforma del Titolo V, d'altra parte, ha evidenziato notevoli carenze specie nei raccordi con l'impianto unitario della prima parte della Costituzione, contribuendo ad aggravare gli squilibri istituzionali evidenziati dalla crisi della prima Repubblica. In buona sostanza l'eccessiva frammentazione della potestà legislativa tra lo

¹⁷ Sui limiti della riforma costituzionale dell'articolo 81, tra "pareggio" e "equilibrio" del bilancio e sull'indebolimento del ruolo del Parlamento dopo la riforma, cfr. PASSALACQUA M., *"Pareggio" di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo articolo 81 della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, rivista elettronica, luglio 2012.

¹⁸ Sul punto cfr. LUPON N., *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge "rinforzata" o "organica"*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, op. cit. pp.425-461.

Stato e le Regioni, ha ulteriormente affievolito il ruolo del Parlamento, comprimendo irragionevolmente la sua funzione unitaria, insostituibile specie in campo economico. Su questi profili generalmente poco osservati, vi è ampia traccia nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 303/2003, che ha stabilito il carattere non solo discendente ma anche ascendente del principio di sussidiarietà; in buona sostanza affermando il principio che in presenza di interessi unitari non frazionabili, trasferiti alla competenza legislativa delle regioni, allo Stato è riservata sia la competenza legislativa sia quella regolamentare, per la cura di tali interessi. In questo quadro evolutivo si inserisce anche la legge 196/2009, particolarmente apprezzabile per la valorizzazione del principio di unità della finanza pubblica, affidato sia al Parlamento, sia al Governo.

Occorre tuttavia non perdere di vista che, anche per la profonda e lunga fase recessiva che ha accompagnato l'Italia dal 2008 al primo semestre del 2014, senza soluzione di continuità per l'insieme delle regioni del Mezzogiorno, questo riequilibrio in senso unitario si è concentrato essenzialmente sul Governo, lasciando ai margini il Parlamento.¹⁹

Un tema che esula da questo lavoro, che tuttavia presenta effetti rilevanti non soltanto sul piano istituzionale, per gli equilibri tra Governo e Parlamento, messi in luce dall'evoluzione della legislazione nell'ultimo decennio. Più in generale esso investe il rapporto tra diritto ed economia, di particolare rilievo in una fase in cui, non solo il consolidamento ma la diffusione della ripresa, rappresenta per l'Italia non una priorità, ma la priorità a cui posporre tutte le altre.

Sembra comunque opportuno sottolineare questo profilo ora, perché consente di valutare la riforma costituzionale dell'articolo 81 e la relativa legge di attuazione alla luce della crisi istituzionale che aveva condotto all'ibernazione del Parlamento e alla nascita del Governo Monti, a causa dello sfaldamento della maggioranza di centro-destra nel 2011 e al suo sconfinamento in una crisi finanziaria alimentata proprio dalla crisi politica.

¹⁹ In senso conforme cfr. RIVOSECCHI G., Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio, in Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (www.rivistaaic.it), n.1/2012.

3. I nuovi strumenti di governo della finanza pubblica dopo le riforme del 2012

L'intreccio tra la crisi politica e le pressioni speculative sul debito pubblico che aveva accompagnato la seconda metà del 2011, è evidenziato dalla fretteolosità con cui il Governo Monti, eletto da un Parlamento privo ormai di legittimazione, aveva posto mano alla riforma della Costituzione, dando attuazione al Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria (il cd. Fiscal compact), approvato il 30 gennaio 2012 dal Consiglio europeo e firmato nella successiva sessione dell'1-2 marzo 2012.

La decisione di introdurre in Costituzione il principio del pareggio di bilancio, demandando le modalità attuative ad una legge rinforzata (legge organica), prevista in altri ordinamenti, quale quello francese e spagnolo, anziché intervenire immediatamente attraverso questo tipo di fonte, non indicata espressamente in Costituzione, aveva risposto a motivazioni di tipo essenzialmente politico.²⁰

Lo scopo era quello di dare un segnale forte ai mercati circa l'impegno del Governo italiano a tenere sotto controllo il debito pubblico, lievitato rispetto al Pil per la recessione 2008/2009 ed ulteriormente alimentato dagli effetti della crisi finanziaria sull'economia italiana.²¹

La legge costituzionale 20 aprile 2012 n.1, ha modificato gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, ed ha inciso profondamente sulla disciplina attuativa del bilancio dello Stato, in base alle nuove regole dettate dal novellato art. 81 della Costituzione, estese all'insieme della pubblica amministrazione; rientrano quindi nella nuova disciplina di bilancio anche gli enti territoriali, regioni comprese. L'obiettivo dei nuovi, più stringenti vincoli costituzionali, è quello di garantire l'equilibrio del bilancio, nelle sue diverse articolazioni, in termini strutturali. In base alla nuova formulazione dell'articolo 81 lo Stato è tenuto ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, finalizzato ad assicurare la

²⁰ Sul ruolo della legge organica e sulla gerarchia rispetto alla legge ordinaria cfr, PASSALACQUA M., *"Pareggio" di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art.51 della Costituzione, op. cit. specie il & 5.*

²¹ Sui limiti della riforma costituzionale dell'articolo 81 cfr. BILANCIA F., *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in rivista telematica dell'associazione italiana dei costituzionalisti (www.rivistaaic.it), n.2/2012.

sostenibilità del debito pubblico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico, al verificarsi di eventi eccezionali, quali una grave recessione, una crisi finanziaria, l'avverarsi di gravi calamità naturali. In tutti i casi occorrerà la previa autorizzazione delle Camere, adottata a maggioranza assoluta dei componenti di entrambe le Assemblee. Al fine di garantire la sostenibilità del debito nel lungo periodo, al ricorso all'indebitamento nelle fasi avverse del ciclo, dovrebbe corrispondere una maggiore riduzione del debito pubblico, nelle fasi di crescita economica.

Il terzo comma dell'articolo 81 nel testo novellato, conferma l'obbligo della copertura di ogni nuova o maggior spesa, tuttavia con due specificazioni importanti: la prima si riferisce non solo alle spese, ma indistintamente a tutti gli oneri; la seconda estende tale obbligo anche alla stessa legge di bilancio. Una prescrizione generica che sembra preludere all'incorporazione nel bilancio dello Stato anche della legge di stabilità. Una novità priva di qualsiasi specificazione nel testo costituzionale, che si presta quindi a soluzioni diverse in punto di attuazione, quanto meno discutibile.

Essa sembrerebbe consentire al Governo proponente di aumentare qualche voce di spesa già prevista in bilancio direttamente, senza indicazione dell'aumento nella prima parte del nuovo schema di bilancio, che dovrebbe assorbire sia la vecchia legge di stabilità, sia il bilancio annuale redatto in termini di competenza e di cassa.

In buona sostanza una novità che potrebbe rendere più difficoltoso il controllo parlamentare della legge di bilancio. Una condizione che si aggiunge alla flessibilità che la nuova legge organica sulla disciplina del bilancio (legge 24 dicembre 2012 n. 243), consente, sul modello francese, all'Esecutivo nella fase gestionale, senza dover ricorrere all'autorizzazione parlamentare.²²

La legge costituzionale n.1/2012, in corrispondenza con quanto stabilito

²² Su questi profili cfr. BERGONZINI C., *Parlamento e decisioni di bilancio*, op. cit. con particolare riguardo al capitolo terzo, "Il ruolo del Parlamento nelle decisioni economiche tra vincoli europei e realtà italiana.

dall'ordinamento dell'Ue, ha poi novellato l'articolo 97 della Costituzione, estendendo a tutte le pubbliche amministrazioni l'obbligo di assicurare l'equilibrio del bilancio e la sostenibilità del debito pubblico.

L'altra novità di maggior rilievo introdotta con la legge costituzionale che ridisegna la disciplina del bilancio, riguarda l'articolo 119 della Costituzione. Viene innanzitutto fissato il principio che l'autonomia finanziaria dell'enti territoriali è assicurata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci. Il nuovo testo dell'articolo 119 costituzionalizza poi il principio del concorso di tali enti all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'unione europea. Sempre nell'articolo 119, al sesto comma, la possibilità di indebitamento degli enti territoriali, limitata alle sole spese di investimento, è subordinata alla duplice condizione che il ricorso al debito venga accompagnato dalla contestuale definizione di piani di ammortamento del debito, e che sia rispettato l'equilibrio di bilancio per il complesso degli enti territoriali di ciascuna Regione.²³

Una condizione di cui si stenta a comprendere la funzione, sol che si pensi che nell'attuale sistema di finanza decentrata, la possibilità di incrementare le entrate, per la Regione e per i comuni che ne fanno parte, è legata esclusivamente all'incremento del prelievo fiscale sui propri residenti. Non si comprende perché, anche un'amministrazione indebitata, dovrebbe aumentare le imposte sulla cittadinanza per finanziare un rimborso accelerato dei propri debiti, attraverso un surplus di entrate rispetto alle spese correnti, comprensive dell'ammortamento dei propri debiti. Con tutta probabilità si tratta di un'operazione di facciata, priva di valore giuridico, per venire incontro a non meglio precisate istanze federaliste, che non trovano peraltro alcun aggancio nel nostro ordinamento costituzionale. Nel quale vale la pena ricordarlo, la Regione non esercita una funzione sovraordinata rispetto ai comuni insediati nel territorio regionale, il cui ordinamento non a caso è disciplinato dalla legge dello Stato.²⁴

²³ Sui riflessi del fiscal compact sull'autonomia tributaria, cfr MICELI R., *Autonomia tributaria degli enti territoriali minori e fiscal compact: la rilevanza dei vincoli finanziari*, IN Riv. Dir. Tributario 10, 2014, pp. 1067 e ss.

²⁴ Sul profondo processo di ricentralizzazione territoriale delle attribuzioni economico finanziarie e sulla crisi delle autonomie cfr. BILANCIA F., *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane*

Inoltre l'articolo 5 della legge costituzionale n.1/2012 aveva fissato una serie di disposizioni e di principi a cui doveva adattarsi la legge di attuazione del cosiddetto pareggio di bilancio. Tra questi presenta un indubbio rilievo l'istituzione presso ciascuna Camera di un organismo indipendente, ai quali la legge ha previsto l'attribuzione di compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione ed osservanza delle regole di bilancio.²⁵

Da ultimo la legge costituzionale n. 1/2012 ha demandato alle Camere, secondo modalità fissate nei rispettivi regolamenti, non sindacabili dalla Corte costituzionale, la funzione di controllo sulla finanza pubblica, con particolare riguardo all'equilibrio tra le entrate e le spese e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio.

Ad una lettura attenta delle nuove disposizioni costituzionali e di attuazione di esse, emergono i limiti di interventi frettolosi, in parte di facciata, sottoposti ad Assemblee parlamentari non più rappresentative del Paese, che intervengono senza i necessari coordinamenti su delicati equilibri costituzionali, producendo eccessi di rigidità controproducenti. Basta pensare agli investimenti degli enti territoriali, che il quadro normativo di riferimento rischia di rendere di difficilissima attuazione; con il rischio di bloccare lo sviluppo del Paese per alcuni lustri.²⁶

Dal punto di vista dell'equilibrio dei poteri, il quadro normativo che emerge dalla riforma costituzionale, si iscrive in un ulteriore affievolimento del ruolo del Parlamento, che ha rappresentato una costante dell'ultimo quindicennio. Una condizione di squilibrio che la riforma costituzionale dell'articolo 81 non ha neppure scalfito. D'altra parte non è detto che il rafforzamento dei poteri dell'esecutivo, senza contro-limiti, debba assicurare necessariamente maggiore efficienza nella gestione della spesa pubblica, il cui ridimensionamento presuppone sia un miglioramento qualitativo, sia una riforma fiscale conforme ai

dell'autonomia locale? In www.unipd.it/scuola costituzionale/dpcun specie § 5.

²⁵ Per un'attenta analisi critica dei compiti del nuovo Ufficio parlamentare di Bilancio, cfr. FASONE C., *Corte dei Conti v. Ufficio parlamentare di bilancio?* In [dx.doi.org 2013](https://dx.doi.org/2013).

²⁶ BRANCASI A., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della costituzione*, in Forum di Quaderni costituzionali, (www.forumcostituzionale.it).

principi costituzionali.²⁷

Vi è un profilo che evidenzia il carattere essenzialmente politico di una riforma costituzionale solo apparentemente tecnica: l'assenza di qualsiasi meccanismo sanzionatorio che ne garantisca l'efficacia. Il controllo esercitato dalla Corte dei conti in materia di bilancio è necessariamente un controllo ex post, affidato allo strumento altamente improbabile, certamente privo di efficacia dal punto di vista giuridico, del sindacato incidentale di costituzionalità. Infatti in una materia come quella del bilancio, il sindacato ex post sulla gestione della finanza pubblica è privo di qualsiasi rilevanza fattuale: equivale a rifare la porta della stalla dopo che i buoi sono scappati.

Si potrebbe obiettare che la riforma costituzionale, introducendo per la prima volta nel nostro ordinamento una sorta di legge organica, la quale richiede il voto della maggioranza dei componenti di ciascuna delle due Camere, per essere approvata, modificata o derogata, rafforza il ruolo del Parlamento nella fase dell'esame e dell'approvazione del bilancio dello Stato. Si tratta tuttavia di una valutazione eccessivamente ottimistica: infatti la nuova legge maggioritaria per l'elezione della Camera dei deputati (del nuovo Senato non mette conto neppure di parlare), darà nella prossima legislatura ad un solo partito 340 deputati su 630; una condizione che nel secolo scorso avevano avuto soltanto Mussolini, il quale l'aveva utilizzata per sopprimere le libertà statutarie, e De Gasperi, che aveva preso su di sé, in condizioni oggi neppure immaginabili, il carico di tirar fuori l'Italia dalle sventure della Seconda guerra mondiale.

Dunque anche gli elevati quorum previsti dalla legge sul funzionamento del bilancio dello Stato, non determineranno alcun riequilibrio di potere tra Governo e Parlamento. Il Governo Monti aveva la possibilità di innovare lo sfilacciato quadro istituzionale, attribuendo alla minoranza parlamentare il potere di ricorrere alla Corte costituzionale in via diretta, sollevando la questione di legittimità

²⁷ Sui profili istituzionali che hanno condotto all'affievolimento della funzione parlamentare, cfr. MARONE F., *Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana*, in www.gruppodipisa.it.

costituzionale di quelle norme introdotte con la legge di bilancio,²⁸ della cui legittimità costituzionale si dubitava. Un sindacato sulla legittimità della legge che ha mostrato nel corso del tempo di funzionare molto bene in Francia, dove il Conseil constitutionnel, dopo la riforma del 2009, ha visto ulteriormente ampliate le sue funzioni, con l'introduzione del sindacato in incidentale di legittimità sul modello italiano, che si affianca al controllo preventivo di legittimità su ricorso parlamentare, prima della promulgazione della legge.²⁹

L'assenza di qualsiasi strumento preventivo di controllo della conformità del bilancio approvato dal Parlamento alle prescrizioni della legge che ne disciplina la formazione, presenta due conseguenze rilevanti. Da un lato non elimina, ma sposta a livello europeo il controllo sul rispetto dell'equilibri di bilancio, che vengono decisi attraverso il dialogo tra Governo e Commissione Ue, tagliando fuori il Parlamento in una sua funzione centrale.

Dall'altro, in caso di inosservanza delle regole che attengono all'equilibrio di bilancio, espone l'Italia al rischio di sanzioni europee. Sanzioni non solo ex ante, attraverso i minori margini di manovra che la Commissione Europea sarà disposta a concedere all'Italia in materia di bilancio, ma anche ex post, attraverso la procedura d'infrazione e le decisioni ex post della Corte di Giustizia UE.

4. La manovra di finanza pubblica per il 2016: le principali direttrici

4.1. Il quadro generale

Vediamo ora di esaminare, alla luce del nuovo inquadramento giuridico del bilancio dello Stato, su cui ci siamo soffermati nei paragrafi precedenti, le

²⁸ Per una descrizione delle diverse funzioni del Conseil constitutionnel in Francia, è presente sul sito del Conseil, una accurata presentazione in lingua italiana delle diverse attività svolte dalla Corte Costituzionale nell'ordinamento della quinta Repubblica, accompagnata da una bibliografia essenziale. www.conseil-constitutionnel.fr.

²⁹ Una prima stesura del progetto di revisione costituzionale dell'articolo 81, attribuiva alla Corte dei conti la possibilità di un ricorso diretto alla Corte costituzionale, nel caso di violazioni dell'articolo 81 da parte della legge di bilancio annuale. La disposizione aveva incontrato molte critiche in dottrina, contraria a "giurisdizionalizzare" la materia del bilancio. La soluzione francese, che consente alla minoranza parlamentare di sospendere la promulgazione della legge, sottoponendo le disposizioni ritenute in contrasto con la Costituzione al controllo del Conseil constitutionnel, avrebbe evitato queste critiche, rafforzando nel contempo il ruolo del Parlamento in tema di bilancio.

principali novità contenute nella legge di stabilità per il 2016, finalizzate al sostegno della crescita.³⁰

Al riguardo sembra opportuno precisare che il bilancio 2016 è stato redatto in conformità con i principi fissati nell'art 81 Cost. nel testo novellato; tuttavia in attesa dei decreti attuativi della legge 24/12/2012, n. 243, di riforma della contabilità pubblica, lo schema di attuazione della manovra di bilancio per il 2016 ha utilizzato il tradizionale modello binario, basato sulla legge di stabilità e sulla legge di bilancio, quest'ultima redatta in termini sia di competenza sia di cassa. Occorre aggiungere che il ritardo nell'attuazione della legge di riforma del bilancio è stato tutt'altro che sorprendente: fissare infatti lo schema di principio del nuovo bilancio dello Stato in Costituzione e l'indicazione dei criteri attuativi con la legge organica n. 243/2012 è stato relativamente semplice; darne attuazione, invece, ha presentato una serie di problemi complessi, che dovranno essere risolti valutando con attenzione le possibili ricadute; anche in questo caso si può fare riferimento alla riforma della legislazione di bilancio in Francia, che ha richiesto una fase di avvio di oltre cinque anni.

La legge di stabilità, all'atto della sua presentazione da parte del Governo prevedeva un impiego di risorse netto pari a 26,5 miliardi di euro, tra maggiori entrate e minori spese; al termine dell'esame parlamentare, la consistenza della manovra introdotta con la legge di stabilità, ha evidenziato una dimensione complessiva di circa 34,5 miliardi, quale risultato netto di minori entrate per circa 18 miliardi e di minori spese per circa 400 milioni³¹. Il ché, in assenza di vicende eccezionali, ad elevato impatto finanziario nella fase di esame della legge, costituisce un'anomalia indubbia.

³⁰ In questa seconda parte del lavoro le note sono meno numerose, mancando quasi del tutto i punti di riferimento. I dati relativi alle spese e quelli delle entrate tributarie, sono stati elaborati in base a quanto indicato dall'Ufficio di bilancio della Ragioneria dello Stato.

³¹ L'evoluzione della manovra di finanza pubblica nel corso del dibattito parlamentare è riportato quotidianamente con sufficiente precisione su " *il sole 24 ore*". È interessante notare come nel corso delle modifiche parlamentari, l'obiettivo di avviare una politica di bilancio orientata alla crescita, si sia ulteriormente rafforzato. Un elemento questo che rivaluta la funzione del Parlamento, non soltanto nella legislazione di bilancio, riannodando i fili del dialogo tra Parlamento e Governo, spezzato dalla crisi politica del 2011 e dalla sospensione del Parlamento, che aveva condotto alla nascita del governo Monti.

In buona sostanza la manovra di bilancio per il 2016, si presenta come una manovra in progress, lievitata in base alle autorizzazioni alla crescita temporanea del disavanzo accordate dalla Commissione UE, e a quelle ulteriori, richieste dal Governo per consolidare la crescita. La manovra di bilancio per il 2016 ha incorporato l'aumento di 0,4% del disavanzo, rispetto a quello tendenziale definito con il DEF nella primavera 2015, elevandolo dall' 1,4%, all'1,8%.

Contestualmente, nella predisposizione della manovra di finanza pubblica per lo stesso 2016, il Governo italiano ha previsto un ulteriore aumento del disavanzo dall'1,8% al 2,4%, chiedendo contestualmente l'autorizzazione alla Commissione UE.

La manovra è stata approvata dalla Commissione con riserva, rinviando l'autorizzazione definitiva ad un ulteriore approfondimento della dinamica dei conti pubblici dell'Italia, che dovrebbe terminare nel mese di maggio.

In realtà il disavanzo complessivo stabilito con la legge di stabilità per il 2016, si è parzialmente discostato dalla previsione originaria, in seguito ad una serie di modifiche introdotte, dopo gli attentati di Parigi dello scorso novembre, sia per iniziativa del Parlamento, sia su proposta dello stesso Governo, per rafforzare le misure di sicurezza, compreso un più stringente controllo dell'immigrazione, proveniente dai teatri di guerra.

In buona sostanza, la manovra di finanza pubblica per il 2016, nel testo approvato dalle Camere, dovrebbe comportare un incremento del disavanzo rispetto alle previsioni contenute nella nota di aggiornamento al DEF del settembre 2015, pari a 18,3 miliardi (vale a dire oltre un punto di PIL). Questo dato previsionale incorpora anche l'ulteriore flessibilità richiesta alla Commissione UE per tenere conto dei costi sostenuti per l'accoglienza dei profughi, lievitati per l'accentuarsi della crisi nel nord Africa e nel Medio Oriente.

Ovviamente queste cifre sono soltanto indicative e soggette a possibili modifiche, sia perché non è detto che la Commissione europea autorizzi tutta la flessibilità (leggi: maggiore disavanzo) richiesta dal Governo per sostenere la crescita economica; sia perché nella versione finale della manovra di finanza

pubblica non è indicato chiaramente il rapporto tra misure temporanee e strutturali, dal lato delle spese come da quello delle entrate. Si tratta di una questione tutt'altro che formalistica, giacché la Commissione sarebbe ben disposta ad autorizzare uno slittamento di un anno o due dell'obiettivo di medio termine (pareggio strutturale del bilancio) e l'aumento fino a un punto di PIL del disavanzo totale, ma a condizione che prenda avvio la riduzione del debito, che dovrebbe aver raggiunto nel 2015 il suo massimo storico, in percentuale del PIL.

Occorre precisare che ad oggi la Commissione europea ha autorizzato la flessibilità di bilancio soltanto per lo 0,4% relativo alle riforme strutturali realizzate nell'anno precedente; il che equivale a dire che allo stato, quasi il 70% della flessibilità di bilancio introdotta con la legge di stabilità, non è stata ancora ottenuta. Con la conseguenza che, ove la Commissione Ue riducesse la flessibilità richiesta anche solo dello 0,2%, questo comporterebbe la necessità di reperire nuove entrate di pari valore (3,5 miliardi), con il rischio di perdere nuovamente la fiducia dei mercati finanziari e di ricadere nel circolo vizioso austerità-recessione-aumento del debito pubblico.

Vi sono dunque tutta una serie di elementi che evidenziano il sentiero stretto che l'Italia dovrà percorrere, per tenere insieme, in un delicato quadro di coerenze, la ripresa dell'economia, fondamentale per ridurre il rapporto tra debito pubblico e PIL; il controllo della spesa pubblica, in cui appare prioritaria sia la sua riduzione, sia il riequilibrio del rapporto tra investimenti e spese correnti, assai deteriorato dalla lunga e profonda fase recessiva degli ultimi anni; il riequilibrio del prelievo fiscale, eccessivamente concentrato sulle famiglie e le imprese, che rallenta la riduzione della disoccupazione, a partire da quella giovanile e agisce anch'esso come un potente freno strutturale alla crescita del PIL.

Al riguardo occorre ricordare che proprio in questi giorni l'OCSE ha ridotto le previsioni di crescita dell'economia italiana dall'1,4% all'1%; mentre il forte incremento delle entrate tributarie nel 2015, anticipato dalla Banca d'Italia (+6,4%), appare profondamente distonico rispetto a una crescita del PIL inferiore a un punto, con un'inflazione dello zero virgola. Un ulteriore elemento di squilibrio che

non ha riscontro in nessun altro Paese avanzato: un freno strutturale alla crescita che non può essere corretto con misure redistributive parziali e l'attribuzione di bonus che accentuano le disuguaglianze e allontanano nel tempo la revisione profonda del sistema fiscale vigente.³²

Ritornando alla manovra di bilancio, e ai margini per attuare una politica di sostegno al consolidamento della debole ripresa registrata nel 2015, molto dipenderà dal quadro congiunturale e dall'evoluzione della situazione internazionale. Si può aggiungere al riguardo che, al di là delle variegate interpretazioni che sono state fornite negli ultimi mesi sull'efficacia del *Jobs Act* ai fini del rilancio dell'occupazione, in cui l'aspetto politico rappresenta una componente da non trascurare, sembra chiaro che, sebbene i nuovi contratti a tempo indeterminato abbiano riguardato in prevalenza la trasformazione di altre forme contrattuali già in essere, l'aumento dei contratti a tempo indeterminato ha comportato nel 2015 un aumento più che proporzionale delle retribuzioni, rispetto alle altre forme contrattuali. Se questa tendenza proseguirà nei prossimi mesi, potrebbe riflettersi positivamente anche sulle entrate tributarie del 2016, garantendo ulteriori risorse da finalizzare agli investimenti e alla creazione di ulteriore occupazione.

Se si analizza la politica di bilancio dell'Italia negli ultimi anni, si deve riconoscere che, nonostante il limite rappresentato dai tagli lineari della spesa pubblica, che hanno penalizzato gli investimenti, e una crescita del rapporto debito pubblico-PIL determinata essenzialmente dalla contrazione del PIL (per gli eccessi di una stretta fiscale eccessiva sotto il profilo quantitativo e fortemente squilibrata dal punto di vista distributivo) nel triennio 2011/2013, l'Italia ha qualche buon argomento da far valere, a supporto della richiesta di una maggiore

³² In un'intervista dal titolo significativo "Il premier cerca consenso il debito può attendere" l'ex premier Monti, critica l'impostazione della manovra di bilancio presentata dal governo Renzi, per il fatto che la legge di stabilità per il 2016 non prevede ancora una riduzione del rapporto tra debito pubblico e Pil. All'ex premier sembra sfuggire che le difficoltà attuali, a partire dal deterioramento del rapporto tra debito pubblico e Pil, traggono origine non dalla politica di rigore, ma dalla politica tributaria attuata dal suo governo, eccessiva nelle dimensioni (lo ha sostenuto ex post anche la Banca d'Italia) e soprattutto regressiva negli effetti, innescando un processo recessivo fuori controllo, che ha colpito il nostro Paese, ben più dello shock recessivo del 2009, superato in pochi mesi.

flessibilità nella gestione della finanza pubblica nel prossimo anno. Il nostro Paese infatti può contare, nonostante la crescita dei crediti incagliati, in seguito alla lunga fase recessiva, su un sistema bancario sostanzialmente sano, con una leva finanziaria particolarmente prudente rispetto ad altre situazioni diffuse in Europa, a cui si può aggiungere un risparmio delle famiglie che vale quattro volte il debito pubblico.³³ Un patrimonio che occorre salvaguardare, e che rappresenta una garanzia implicita di solvibilità del sistema Paese.

In ogni caso, la possibilità che questo maggiore disavanzo, richiesto dal Governo per poter finanziare una serie di spese e di minori entrate, finalizzate a sostenere la ripresa economica, venga autorizzato in tutto o in parte dalla Commissione UE, dipenderà dalle modalità di gestione della finanza pubblica nei prossimi mesi, assicurata dal Governo e dagli effetti sull' economia delle misure finalizzate alla crescita, adottate con la legge di stabilità per il corrente anno.

4.2. Il ruolo delle clausole di salvaguardia tra flessibilità di bilancio e vincoli europei

Prima di esaminare in dettaglio le misure più significative sembra utile, al fine di evitare fraintendimenti, sottolineare che la quasi totalità delle riduzioni fiscali introdotte con la legge di stabilità per il 2016, non determinerà un'effettiva riduzione della pressione fiscale per i contribuenti. Rappresenta infatti solo il costo per la finanza pubblica della neutralizzazione delle c.d. clausole di salvaguardia, inserite nel bilancio triennale a garanzia del rispetto dei saldi previsti, per ciascun anno del triennio.³⁴

³³ Secondo alcuni economisti, attenti conoscitori dell'economia italiana, nelle criticità e nei punti di forza, l'immagine del sistema bancario italiano percepita all'estero è ben più deteriorata della realtà. Nonostante i ritardi con cui non solo il sistema politico ha preso coscienza degli effetti del nuovo regime di soluzione delle crisi bancarie, dopo l'entrata in vigore della direttiva sul "bail in" il sistema bancario italiano è solido. Resta aperto il problema di come veicolare i crediti incagliati in modo da favorire una maggiore disponibilità di credito per le famiglie per le imprese. L'unico nodo rilevante è rappresentato dalla condizione di rischiosità che caratterizza tuttora il Monte dei Paschi di Siena. Su questo aspetto si rinvia all'articolo del prof. GIAVAZZI, *Le cinque cose da fare per ripartire*, in *Corriere della Sera*, 28/2 2016, che invita a ricapitalizzare l'istituto di credito, attraverso la Cassa depositi e prestiti.

³⁴ Sul tema della copertura finanziaria delle leggi di spesa, cfr. BRANCASI A., *L'obbligo della copertura tra la vecchia la nuova versione dell'articolo 81 Cost.*, in *Giur.Cost.* 2012,3, 1685.

Tali clausole di salvaguardia, consistenti in ulteriori forti aumenti delle aliquote Iva (fino ad un massimo del 25,5% nel 2018 per quella ordinaria e del 13% per quella ridotta), sono state interamente disinnescate per il 2016, facendo ricorso alla flessibilità europea, e parzialmente ridotte per il 2017 e il 2018.

Le suddette clausole rappresentano un espediente di cui si è fatto ampio ricorso, negli ultimi anni, per assicurare il rispetto degli impegni relativi a misure di contenimento selettivo della spesa pubblica, stabilite in esercizi futuri, anche in considerazione del fatto che alcune misure sono condizionate alla verifica in corso d'anno degli effetti da parte della Commissione UE; un intervento che si concretizza nel corso dell'esercizio finanziario, in base alla verifica dell'andamento dei principali indici macroeconomici.

Un aspetto delicato di questa singolare metodologia finanziaria, introdotta nella nuova legge di contabilità, in seguito alla riforma costituzionale dell'articolo 81, per assicurare la certezza della copertura delle spese poliennali, sta nel fatto che a consuntivo il bilancio può assumere contenuti diversi da quelli fissati dal Parlamento nella legge di bilancio, senza dover ricorrere ad una manovra di assestamento, sottoposta a controllo parlamentare.

La funzione della clausola di salvaguardia è quella di consentire l'inserimento in bilancio di misure selettive di riduzione della spesa, caratterizzate da margini d'incertezza circa gli effetti attesi dalle misure stesse; in questo senso le clausole di salvaguardia hanno assunto nella legislazione di bilancio una funzione di garanzia, rispetto agli impegni assunti dall'Italia in sede europea per raggiungere l'equilibrio strutturale del bilancio dello Stato; una funzione idonea ad assicurare una modalità di copertura vincolante, ma di applicazione quanto meno incerta, volta a superare le comprensibili resistenze parlamentari rispetto ad ulteriori incrementi della pressione fiscale.

Occorre tuttavia sottolineare che questa pratica presenta risvolti discutibili: consente di fatto di coprire maggiori spese senza definire con precisione gli oneri a carico dei contribuenti; una spia della necessità di una riduzione graduale (per contenerne gli effetti sulla domanda interna) comunque consistente e persistente

della spesa pubblica, indispensabile per riorientare il sistema tributario a favore della crescita e dello sviluppo.

D'altra parte, le clausole di salvaguardia rappresentano anche uno strumento utile per poter introdurre nel bilancio dello Stato alcune misure di sostegno all'economia, in base alla flessibilità di bilancio richiesta dal Governo e autorizzata dalla Commissione Ue. Tuttavia, non bisogna perdere di vista che la clausola di salvaguardia, oltre ad essere strutturalmente poco trasparente per l'indeterminatezza degli oneri che è chiamata a coprire, presenta l'ulteriore risvolto negativo di far apparire di volta in volta, nella manovra di bilancio, il suo disimpegno come una riduzione di imposte, mentre si tratta semplicemente di un mancato aumento delle medesime. Quindi introduce nel sistema un elemento di scarsa trasparenza o meglio di illusione finanziaria.³⁵

Se la si esamina da quest'angolo visuale, la manovra per il 2016 appare di notevole consistenza; cercheremo ora di analizzare gli effetti delle misure più significative. A questo fine occorre precisare che i dati si riferiscono all'andamento tendenziale del bilancio a legislazione vigente, redatto in termini di competenza e non al consuntivo 2015, che non tiene conto dei residui (attivi e passivi).

Una prima considerazione su cui sembra opportuno riflettere è posta in luce dalla moltiplicazione degli interventi a pioggia previsti dalla legge di stabilità. Un ritorno all'esperienza delle leggi finanziarie della metà dello scorso decennio, di cui non si sente alcun bisogno, sia perché introduce nella manovra di bilancio una serie di misure, non sempre coerenti con il disegno complessivo; sia perché, rendendo meno chiari gli obiettivi, ne indebolisce la sostenibilità a livello europeo.

D'altra parte, questa tendenza alla moltiplicazione irragionevole degli interventi a pioggia nella legge di stabilità, è in parte dovuta a un percorso inverso rispetto a quello che aveva caratterizzato la metà dello scorso decennio. Allora lo Stato interveniva con la legge finanziaria e di bilancio, in settori in cui non aveva più,

³⁵ Un'analisi critica della riforma dell'art. 81 della Costituzione e della legge organica di attuazione è stata svolta presso la Commissione di attuazione del federalismo fiscale il 30 ottobre 2014 dal prof. GALLO F., *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*.

dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione una competenza legislativa primaria, in una fase in cui il federalismo fiscale era ancora in itinere.

Ora invece, dopo la riforma dell'articolo 81 della Costituzione e i conseguenti stringenti limiti posti all'autonomia finanziaria degli enti territoriali dalle modifiche stabilite nell'articolo 119 e dalla nuova legge di contabilità pubblica, in molti settori trasferiti alla competenza legislativa delle regioni o eventualmente attribuiti per delega agli enti territoriali minori, lo Stato rappresenta il solo soggetto che ha sufficiente elasticità di bilancio per potersi caricare di una quota delle spese che, in base alla riforma costituzionale federalista del 2001, dovrebbero essere attuate da parte degli Enti di decentramento.

All'origine di questo processo, che ha permesso alla legislazione statale di recuperare, attraverso la spesa decentrata quella centralità in campo economico, che aveva perduto con la riforma del Titolo V, vi sono sicuramente i nuovi stringenti limiti che, caratterizzano la riforma dell'art. 81 della Costituzione in tema di equilibrio di bilancio; limiti che restringono fortemente il ricorso all'indebitamento da parte degli enti di decentramento.³⁶

Si tratta tuttavia di una opportunità, con riferimento alla quota di disavanzo temporaneo, non strutturale, da usare con parsimonia da parte del nostro Paese, soprattutto con riferimento al debito pubblico il cui rapporto rispetto al Pil è aumentato anche nel 2015. Sembra evidente che, ove il quadro macroeconomico non consentisse di attuare, a partire dal prossimo anno, una prima riduzione dello stock di debito pubblico, difficilmente la Commissione UE sarà disposta ad autorizzare un rallentamento della politica di contenimento della spesa pubblica.

Da quest'angolo visuale, l'aumento della spesa parcellizzata, autorizzata dalla legge di stabilità per il 2016, dopo il passaggio parlamentare, potrebbe indurre ad un irrigidimento della Commissione UE, sui margini di flessibilità da accordare

³⁶ BILANCIA F., *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?* In *Diritto Pubblico* 1, 2014 In cui l'autore sottolinea che il processo di ricentralizzazione delle competenze in campo economico finanziario, determina nel nuovo assetto costituzionale una crisi strutturale dell'autonomia.

all'Italia, e a un ulteriore aumento delle imposte.

Una questione delicata, all'interno di un sistema di finanza pubblica che è condizionato da una serie di limiti stringenti, imposti dall'Unione europea ai Paesi dell'area dell'euro, per assicurare la stabilità monetaria e per questa via il corretto funzionamento del Mercato unico.

Abbiamo già avuto modo di richiamare l'attenzione sulle clausole di salvaguardia (legge 215/ 2013) consistenti, a partire dal 2013, nell'autorizzazione al Governo ad aumentare le aliquote IVA e le accise entro un tetto predeterminato, nel caso in cui, per una qualsiasi ragione, il Governo non fosse stato in grado di mantenere gli impegni assunti con l'Ue, in tema di riduzione del deficit di bilancio e di revisione della spesa pubblica.

Nel 2016, la voce "*neutralizzazione delle clausole di salvaguardia*", ha raggiunto l'importo di circa 17 miliardi; una cifra poco inferiore alla metà del totale della manovra di bilancio, pari a 37 miliardi di euro, che ha consentito di cancellare i previsti aumenti dell'Iva e delle accise per l'anno in corso, e di ridurle per il due esercizi successivi (2017/2018) da 29 miliardi a 19,4 miliardi.

Se ci si limita a leggere questa prassi dal punto di vista formale, pochi dubbi sul fatto che il Governo, con la proposta della legge di stabilità e del bilancio dello Stato, utilizzando le clausole di salvaguardia, abbia rispettato i parametri formali; anzi, se ci si colloca dal punto di vista delle ricadute del diritto europeo su quello nazionale, salta agli occhi la ben maggiore vincolatività imposta dai Trattati europei, alla gestione della politica di bilancio degli Stati appartenenti all'area dell'euro, rispetto a quelli introdotti in Italia con la riforma Monti dell'articolo 81 della Costituzione ed approvati da un Parlamento ormai privo di legittimità.³⁷

Un modello per alcuni versi fin troppo rigido, specie con riferimento alla possibilità di indebitamento per sostenere investimenti da parte degli enti territoriali, in cui la clausola dell'equilibrio di bilancio complessivo degli Enti territoriali su base regionale, ai fini degli investimenti, ha introdotto una condizione

³⁷ MARONE F. *Prime riflessioni sul governo tecnico della democrazia maggioritaria italiana*, in www.gruppodipisa.it n. 11, 2012, specie il § 4 che tratta della nascita del Governo Monti.

che o sarà di fatto ignorata (e questo è quanto meno discutibile) ovvero comporterà una ulteriore contrazione degli investimenti pubblici. L'opposto di quel che serve per avviare una ripresa finalmente robusta.

Tuttavia, se si supera il dato formale, ci si rende conto che l'approvazione da parte del Parlamento di aumenti delle accise o delle aliquote Iva a scadenza differita, finalizzate a garantire il rispetto dei saldi di bilancio concordati con la Commissione Ue, che il Governo si impegna a non utilizzare, determina un meccanismo poco trasparente, con esiti fuorvianti dal punto di vista della comprensione degli effetti della manovra di bilancio.

La mancata attivazione della clausola di salvaguardia, magari conseguente a un aumento delle entrate tributarie superiore a quello stimato nella legge di stabilità, quindi non in seguito a riduzione della spesa, ma almeno in parte ad aumento del gettito delle imposte, introduce un elemento di illusione finanziaria in base al quale il Governo può presentare il mancato ricorso all'attivazione della clausola di salvaguardia, come una riduzione del carico tributario a favore dei contribuenti, mentre nella realtà si tratta solo di averne evitato l'aumento.

Pertanto, nel momento in cui il governo italiano chiede delle deroghe temporanee ma non irrilevanti (1% del Pil) alle regole di bilancio europee, sarebbe opportuna una maggiore serietà negli annunci di politica fiscale; al contrario, la lievitazione dei numeri della manovra nel corso dell'esame parlamentare, con l'inserimento di una serie di micro misure settoriali e a pioggia, che ricordano molto le vecchie "*leggi finanziarie*" e non dovrebbero trovare ospitalità in un "legge di stabilità", rischiano di indispettare le autorità di controllo europee, in un momento peraltro di debolezza dell'Italia, causato dalla mole del debito pubblico e dalla crisi di quattro banche popolari minori, che ha alimentato ulteriori dubbi sulla tenuta del sistema finanziario in Italia.

Una vicenda, quest'ultima, tutto sommato marginale (i depositi di Banca Etruria, la maggiore tra le quattro sfiorano appena l'1% del totale dei depositi bancari), amplificata in misura esponenziale dalla sottovalutazione degli effetti negativi che l'applicazione delle nuove regole europee sui salvataggi delle banche in dissesto

avrebbe prodotto sul sistema creditizio nazionale.³⁸

Su questo aspetto che non attiene alla manovra di bilancio ed esula dall'oggetto di queste note, ma che tuttavia si interseca con esse, ci si può solo limitare ad osservare che da parte delle autorità di vigilanza (Banca d'Italia e Consob) vi è stata quanto meno una sottovalutazione nella percezione dei rischi che la direttiva sulle crisi bancarie avrebbe portato con sé.³⁹

Innanzitutto nella fase di elaborazione della direttiva, che vietando i salvataggi delle banche da parte degli Stati e ponendo notevoli limitazioni all'assorbimento delle crisi da parte del sistema bancario, attraverso forme mutualistiche, assimilate agli aiuti di stato, non aveva previsto alcuna fase transitoria a tutela dei risparmiatori. Una applicazione retroattiva, in contrasto quantomeno con i principi di proporzionalità e affidamento. Una lacuna, passata inosservata a chi rappresentava l'Italia a Bruxelles, grave, specie per i risparmiatori che avevano investito i propri risparmi in sistemi bancari come quello italiano, che non era stato praticamente destinatario di aiuti pubblici negli anni della recessione.

Né è andata meglio a Roma, nella fase di recepimento della direttiva negli ordinamenti nazionali, in cui l'Italia è stato il solo Paese europeo che non abbia introdotto modifiche al proprio ordinamento, a partire dalla legge fallimentare, in modo da preservare il risparmio diffuso dai rischi delle crisi bancarie. Una disattenzione, che con la dovuta graduazione non risparmia nessuno (dalla Banca d'Italia all'Abi, dall'Assonime alla Consob e alla Confindustria) e si riflette direttamente sulle Istituzioni rappresentative, Governo e parlamentari europei e nazionali, e riconduce alla irrisolta crisi delle istituzioni, per le quali è vano parlare di riforme, in assenza di una visione di sistema a cui raccordare le istituzioni riformate.⁴⁰

³⁸ Sul ruolo della Banca d'Italia, in qualità di risoluzione delle crisi bancarie a tutela dei risparmiatori, cfr. BAGLIONI A., Come disinnescare la mina del *bail in*, sta in Lavoce.info 23/272016.

³⁹ E' significativo che questi aspetti non erano ignorati neppure in Italia Sul punto cfr. LUGARESÌ S. La risoluzione delle crisi e il meccanismo di risoluzione unico per l'area dell'euro, in www.finriskalert.it, 4/2014.

⁴⁰ Un'interessante riflessione sul carattere risalente dell'affievolimento della funzione parlamentare è svolta da RIVOSECCHI G., *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in Rivista AIC, n.2/212.

4.3. I profili qualificanti della manovra dal lato delle spese e delle entrate

Vediamo ora di riassumere in poche cifre significative le principali novità che caratterizzano la manovra di bilancio per il 2016, sia sul versante della spesa pubblica sia su quello, non meno rilevante per la crescita, rappresentato dalla politica tributaria.

Per non appesantire il lavoro, lo schema riassuntivo qui riportato si limita ad indicare le principali voci di risparmio di spesa e, nei successivi paragrafi, gli interventi maggiormente significativi che comportano riduzioni d'imposta. Dal lato della revisione della spesa, nel 2016 le misure più rilevanti riguardano le Regioni, per 1.850 milioni; i tagli alla sanità comportano 1.783 milioni di minori trasferimenti; mentre i Ministeri contribuiscono ai risparmi di spesa con un taglio di 1.116 milioni; le altre due voci di maggior peso sia dal punto di vista finanziario sia sotto il profilo sociale, riguardano la riduzione dei fondi per lo sviluppo e la coesione (destinati per l'85% alle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno) per un importo pari a 1.037 milioni, mentre altri 600 milioni sono stati recuperati dal fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Il tema del rapporto tra i principi costituzionali distributivi (articoli 2, 3, 41, 47, 53, in relazione con il 23) e le politiche redistributive, rappresenta un aspetto inesplorato, che ha accompagnato, amplificandola, la crisi nel corso dell'ultimo decennio. Una caratterizzazione discutibile (per i profili giuridici e le conseguenze economiche) particolarmente evidente nelle politiche pubbliche dei Governi Prodi e Monti, a cui non si era sottratto il Governo Berlusconi, per l'abbandono delle Regioni del Mezzogiorno, che gli avevano consentito di tornare al potere nel 2008. Un indirizzo ulteriormente affinato dal Governo in carica, con la distribuzione di bonus ad effetto equivalente ad agevolazioni tributarie, privi di qualsiasi elemento sistematico.

Tornando principali numeri della manovra, su un totale di risparmi provenienti dalla riduzione della spesa corrente per 6,9 miliardi, 6,4 miliardi provengono da cinque sole voci, di cui almeno tre particolarmente rilevanti dal punto di vista delle ricadute sociali. Il dato complessivo dei tagli alla spesa, con l'aggiunta di 3,3

miliardi di spese in conto capitale, è invece pari a 10,2 miliardi. Bisogna tuttavia considerare che questa cifra si riferisce a revisioni di spesa al lordo di aumenti di spese correnti pari a 6,8miliardi, a cui occorre aggiungere circa 3 miliardi di nuove spese in conto capitale. Il risultato algebrico dei tagli alla spesa per il 2016 è dunque pari a 360 milioni.

Si può tuttavia confidare che attraverso la *spending review* sia stato già acquisito un miglioramento qualitativo della spesa, mentre il dato quantitativo, in termini di riduzione, nel 2016 potrebbe apparire irrilevante; occorre tuttavia aggiungere che nel 2017 e nel 2018 si dovrebbero conseguire risparmi netti pari rispettivamente a 3,3 e a 5,7 miliardi. Se il trend che ha caratterizzato il 2015 verrà confermato anche nel corrente anno, questi risultati dovrebbero conseguirsi senza la necessità di utilizzare anche solo in misura parziale le c.d. clausole di salvaguardia.

Per quanto riguarda invece le misure fiscali, si può citare in primo luogo il c.d. superammortamento, un incentivo che la legge di stabilità 2016, per favorire l'incremento degli investimenti, ha emulato da una norma introdotta nel 2015 in Francia (legge Macron), con cospicue risorse, dal governo socialista; la manovra italiana lo ha particolarmente valorizzato, estendendone l'applicazione a tutti gli investimenti effettuati a partire dal 1 ottobre 2015. Una misura, basata sul moltiplicatore degli ammortamenti pari al 140% degli investimenti effettuati, che, se confermata nel tempo, potrebbe dare una spinta decisiva all'ammodernamento del sistema industriale (soprattutto le aziende minori) che è riuscito a superare il tunnel della crisi (che non sembrava aver fine) ma ormai ha impianti datati, quando non addirittura obsoleti.

Si tratta di un'ottima idea, che in Francia ha finora prodotto buoni frutti. Tuttavia, se le banche non saranno messe in condizione di aprire i rubinetti del credito alle imprese minori, attraverso la costituzione di una *bad bank* a cui far confluire i crediti incagliati, l'effetto degli incentivi rimarrà marginale. Sembra infatti evidente che anche questa misura, utilissima per le imprese di maggiori dimensioni, che il credito in qualche modo lo trovano sempre, avrà scarse ricadute

su tutto il resto del sistema produttivo italiano.

Quello che la legge di stabilità si ripromette di incentivare prioritariamente, per la spinta occupazionale che il settore delle imprese minori è in grado di produrre. Ma con il credito distribuito con il contagocce all'economia diffusa, in cui la disponibilità di mezzi finanziari è ancora più importante del fisco, perché da quest'ultimo le imprese minori in qualche modo riescono a proteggersi, anche le prospettive di crescita della produzione industriale saranno minori delle attese.

L'altra incoerenza da evidenziare nella manovra di bilancio riguarda il Mezzogiorno; infatti le Regioni del sud tradizionalmente un punto debole dell'economia, restano ancora una volta ai margini della politica italiana. L'unica misura che potrebbe avere realmente effetti positivi in quell'area, è rappresentata dalla riduzione dell'imposizione globale sulla agricoltura (tramite l'eliminazione dell'IRAP e dell'IMU sulle imprese agricole e i coltivatori diretti), dato che essa contribuisce alla ricchezza prodotta in misura maggiore nelle regioni meridionali (infatti il 50% del valore aggiunto agricolo viene dal sud). Va tuttavia evidenziato che il peso dell'agricoltura sul totale del Pil in Italia nel 2015, pur essendo in crescita, rappresenta soltanto il 2,3% del prodotto interno lordo.

Ciò sta a dimostrare quanto sia importante il ruolo della fiscalità sulla crescita economica e quanto sia penalizzante per il Mezzogiorno, il cui reddito pro capite è di poco superiore alla metà di quello nazionale, un sistema tributario basato in prevalenza sull'imposizione sui redditi, dai caratteri peraltro fortemente regressivi.

Conseguenza diretta dei forti squilibri sotto il profilo distributivo dell'Irpef in funzione della diversa tipologia dei redditi; dell'Ires che non contempla alcuna graduazione in funzione della dimensione dell'impresa; dell'IRAP, una duplicazione dell'imposizione sul valore aggiunto, poco attenta all'effettiva capacità contributiva delle diverse realtà assoggettate all'imposta.

L'effetto è che, a dispetto di quanto appare dalle aliquote formali, il sistema presenta complessivamente caratteri regressivi, che gli squilibri territoriali, accentuano ulteriormente.

Da questo punto di vista la legge di stabilità non presenta alcuna innovazione,

anzi. Certo, rimangono in piedi le agevolazioni per la nuova occupazione, tuttavia il raddoppio dei contratti a tempo indeterminato nel dicembre 2015, rispetto al mese precedente, indica che la riduzione degli incentivi rispetto al 2015, rallenterà la dinamica positiva registrata nel 2015, nei contratti a tempo indeterminato. Un freno che si farà sentire soprattutto in quelle aree del Mezzogiorno dove la ripresa stenta a ripartire, che hanno meno beneficiato dei più generosi incentivi stabiliti per il 2015.

Lo stesso può dirsi per i nuovi incentivi agli investimenti, che essendo fissati nella stessa misura su tutto il territorio nazionale, determineranno implicitamente, per tutte le imprese nazionali che hanno stabilimenti nel Mezzogiorno, una selezione delle scelte di investimento, che tenderanno a privilegiare le aree caratterizzate da maggiore redditività. Da ultimo si può ricordare l'altro elemento strutturale negativo, rappresentato dalla maggiore difficoltà di accesso al credito per le imprese che operano nel Mezzogiorno, rispetto al resto d'Italia; una difficoltà reale che rischia di rendere virtuale il cumulo del credito d'imposta sugli investimenti riservato al Mezzogiorno, con i super ammortamenti operanti nell'intero territorio nazionale.

Il richiamo all'assenza della politica nella lettura della crisi del Mezzogiorno, in cui la recessione, senza soluzione di continuità a partire dal 2008, ha segnato cali del Pil tra il 13% e il 15%, riporta al ruolo recessivo svolto dalla politica tributaria durante la crisi, con particolare riferimento al crollo dei redditi delle famiglie, determinato dall'accentuato carattere regressivo degli aumenti dei tributi deciso in quegli anni.

Se si sposta l'attenzione dalla revisione della spesa operata con la legge di stabilità 2016, i cui risultati, in termini di riduzione della stessa, cominceranno ad essere significativi a partire dal biennio 2017/2018, alla politica tributaria, decisa con la legge di stabilità per l'anno in corso, il quadro presenta alcune novità positive. Accanto ai mancati aumenti di imposte, derivanti dalla neutralizzazione delle clausole di salvaguardia, introdotte con le precedenti leggi di stabilità, la manovra di bilancio per il 2016 si caratterizza per una significativa riduzione delle

imposte, sia a favore delle famiglie sia a beneficio delle attività produttive.

Partendo da queste ultime, quella più interessante sotto il profilo qualitativo, trattandosi di una misura strutturale, è rappresentata dall'eliminazione dell'IMU e dell'IRAP nel settore agricolo. È vero che l'apporto al Pil dell'agricoltura è relativamente modesto (2,3%), tuttavia l'aumento della redditività degli investimenti che ne deriverà, dovrebbe favorire l'ingresso di nuovi capitali nel settore, ed irrobustire quel continuo processo di rinnovamento dell'agricoltura che è alla base dello sviluppo dell'industria agroalimentare negli ultimi 15 anni. Un comparto che, con 128 miliardi di ricavi nel 2015, è ormai il primo settore industriale del Paese.

Una decisione dunque particolarmente positiva anche perché segna un percorso che potrebbe condurre nei prossimi anni ad un'ulteriore riduzione dell'IMU a carico del sistema produttivo, e a una ulteriore revisione dell'IRAP, finalizzata ad aumentare la competitività delle nostre imprese, con particolare attenzione a quelle minori.

Va in questo senso l'estensione della deducibilità del costo del lavoro dalla base imponibile dell'IRAP a partire dal 2016 per il lavoro stagionale, una misura rilevante per il settore turistico, che da solo rappresenta oltre il 10% del PIL, nel quale si concentrano i contratti stagionali rilevanti ai fini dell'IRAP, dopo l'esclusione dell'agricoltura dal tributo regionale sulle attività produttive.

Nel settore dell'industria la misura che comporterà nel 2016 maggiori vantaggi in termini di riduzione del carico fiscale è rappresentata dalla riduzione dell'IMU a carico delle imprese; si tratta di uno sconto che vale nel 2016 1,1 miliardi di euro, che potrebbe essere oggetto di ulteriori riduzioni l'anno prossimo. Vale forse la pena di sottolineare che questa riduzione della fiscalità immobiliare a carico delle imprese, specie per quanto attiene ai macchinari (i cosiddetti imbullonati), non costituisce un'agevolazione fiscale, ma tende a ridurre una doppia imposizione sugli impianti produttivi che incide negativamente sulla competitività dell'industria italiana.

Meno incisivo dal punto di vista dei risparmi fiscali immediati, ma decisivo dal

punto di vista del rilancio della capacità produttiva del nostro sistema industriale, fortemente penalizzata dalla recessione del triennio 2012/2014, che secondo i settori si è ridotta negli ultimi anni tra 1/4 ed 1/5, è sicuramente il moltiplicatore degli ammortamenti. Si tratta infatti di una misura che dipende solo da scelte imprenditoriali, dalla disponibilità di credito e dalla possibilità di avere in tempi rapidi la consegna dei macchinari richiesti; questa osservazione rimanda alla necessità di prorogare questa misura anche nel 2017.

Questo incentivo potrà essere utilizzato dall'insieme del sistema delle imprese, e dovrebbe sostenere sia la crescita delle vendite in settori che hanno rinnovato le proprie linee produttive, come quello degli autoveicoli e dei mezzi di trasporto; sia il rilancio degli investimenti nei settori della meccanica e delle macchine elettriche, tra i più sacrificati dalla crisi degli ultimi anni. È tuttavia evidente che, se nei prossimi mesi il sistema bancario sarà supportato da politiche pubbliche che ne favoriscano la stabilizzazione, la maggiore disponibilità di credito potrà dare una spinta risolutiva, non solo all'aumento della produzione e delle vendite di prodotti industriali, ma a quelle innovazioni di processo e di prodotto che consentano alla nostra industria manifatturiera di conquistare nuove quote di vendite nei mercati mondializzati, nonostante il rallentamento dell'economia internazionale.

Va in questo senso anche la riduzione dell'imposta sul reddito delle società (Ires), a partire dal 2017, anno in cui potrebbero materializzarsi in termini di maggior reddito, gli effetti degli investimenti avviati nel 2016.

Anche dal lato delle attività individuali e del reddito delle famiglie non mancano nella legge di stabilità 2016 decisioni fiscali che comporteranno una riduzione del carico fiscale; tra queste spicca il nuovo regime forfettario per le partite Iva e soprattutto l'abolizione della TASI sull'abitazione principale. Quest'ultima misura, secondo molti economisti, abituati a ragionare di imposte sulla base di schemi teorici che non sempre hanno riscontro nella realtà, sarebbe criticabile perché inevitabilmente sposta una quota del prelievo dal patrimonio alla produzione; sarebbe quindi in contrasto con l'obiettivo di rilanciare il sistema produttivo.

Sotto il profilo teorico questa tesi non fa una grinza, tuttavia la realtà italiana

degli ultimi anni presenta un quadro molto diverso; da un lato l'imposizione patrimoniale sulle abitazioni, per decenni davvero moderata, ha subito una forte accelerazione, sia attraverso la moltiplicazione dei valori catastali; sia attraverso l'utilizzazione dei valori patrimoniali, come base per colpire non soltanto il valore patrimoniale dell'unità immobiliare, ma per finanziare i servizi comunali e lo smaltimento dei rifiuti.

Nasce da questo dato, in un Paese in cui l'80% delle famiglie vive in un'abitazione di proprietà, e dagli squilibri distributivi dell'Irpef, la decisione di escludere l'abitazione in proprietà dal campo di applicazione della TASI; un risparmio di 3,7 miliardi di euro nel 2016, che nell'intenzione del legislatore dovrebbe favorire la ripresa dei consumi.

Da ultimo merita un cenno la disposizione che eleva da 1000 a 3000 il limite massimo all'utilizzazione del contante nelle transazioni tra privati. Questa norma, fortemente voluta dal Governo e contrastata da quanti vedono nella circolazione del contante uno strumento che favorisce l'evasione fiscale, dovrebbe anch'esso facilitare la crescita dei consumi, quanto meno riducendo le spese nei Paesi a noi vicini dai parte di residenti in località non troppo distanti dai vecchi confini nazionali.

L'aspetto singolare di questa decisione, caricata di significati ideologici quantomeno discutibili, sta nel fatto che l'elevazione della soglia del contante a € 3000 non è stata estesa anche alla circolazione degli assegni. Si tratta di una decisione sbagliata perché l'assegno, anche circolante, non è mai uno strumento di evasione: chi vuole evadere non stacca assegni, si limita a utilizzare il contante. La limitazione nella circolazione degli assegni è stato negli ultimi anni uno degli elementi di maggior freno allo svolgimento delle attività minori, nelle quali l'utilizzazione di assegni postdatati, ha sempre rappresentato un efficace sostituto del credito che le banche hanno sempre concesso con il contagocce alle attività minori; per di più a costo zero. Un vero e proprio autogol che andrebbe corretto in tempi brevi.

Complessivamente nel 2016 le riduzioni del carico fiscale a favore delle

imprese, delle famiglie e delle persone fisiche dovrebbe attestarsi intorno ad una cifra oscillante intorno ai 5miliardi di euro al netto di minori riduzioni d'imposta pari a circa un miliardo di euro nel 2015. Si tratta comunque di riduzioni significative, se si tiene conto che il tendenziale 2016 prevedeva aumenti fiscali per oltre un punto di Pil.

5. Conclusioni

Come abbiamo cercato di evidenziare nelle pagine precedenti, la manovra di finanza pubblica delineata dal Governo Renzi con l'approvazione della legge di stabilità e del bilancio dello Stato per il 2016, pur presentando luci ed ombre, dovrebbe rispondere all'obiettivo prioritario di consolidare la ripresa, dopo la lunga fase recessiva che ha inciso non soltanto sui livelli produttivi, ma ha investito direttamente le abitudini e il tenore di vita degli italiani.

Molto dell'efficacia complessiva della manovra dipenderà dal quadro di riferimento generale, in cui spiccano sia le turbolenze legate al mercato dell'energia, sia le incertezze determinate dalle guerre di religione che caratterizzano il mondo islamico nel Vicino Oriente.

Un ulteriore fattore di crisi che accentua l'instabilità nell'area mediterranea, ed alimenta una marea di profughi verso l'Europa di dimensioni bibliche, che né i singoli Stati, né l'Ue come Istituzione, sono stati fin qui capaci di affrontare in maniera efficace.

Quello che traspare, se si analizza senza pregiudizi politici la manovra di finanza pubblica, approvata a fine dicembre dal Parlamento italiano, è che cominci a farsi strada la percezione che per rimettere in moto il sistema Paese, non si possa più ricorrere ad espedienti. Sotto questo angolo visuale, il bonus di 500 euro attribuito a coloro i quali compiranno entro il 2016 il 18° anno, per l'acquisto di beni o servizi nel campo della cultura, evidenzia una contraddizione che dimostra che il cammino da percorrere per un più equilibrato assetto istituzionale è ancora lungo.

La riserva nasce dal fatto che in presenza di regole stringenti in tema di governo

della finanza pubblica, stabilite a livello europeo, i bonus, attribuiti discrezionalmente, al di fuori dal sistema tributario, ad effetto equivalente ad agevolazioni fiscali, difficilmente appaiono compatibili con i principi distributivi e coerenti con l'impianto della manovra di bilancio; dunque rischiano di estendere una valutazione negativa sull'insieme della politica di bilancio, da parte della Commissione Ue. Una condizione che sposta il baricentro delle scelte nel campo della finanza pubblica, valorizzando il dialogo tra Governo e Commissione Ue a discapito del Parlamento.

Questo ruolo sempre meno incisivo del Parlamento, che si riverbera nella minore capacità rispetto al passato di dare una voce agli interessi diffusi non strutturati, ha assunto una rilevanza istituzionale e giuridica che occorrerà approfondire. Basta andare dalla diversa incidenza in tema di decisioni di bilancio, dei vincoli introdotti con la riforma dell'articolo 81 e 119 della Costituzione, privi di efficaci strumenti che ne assicurino il rispetto, in relazione al vincolo esterno ben altrimenti cogente, imposto dai Trattati europei, a partire dal "*Fiscal compact*" e dal "*Fondo di stabilità europeo*" che hanno modificato il TFUE.

Una riflessione conclusiva su questo punto sembra indispensabile, perché il riposizionamento complessivo della società italiana, non soltanto negli assetti produttivi, non può essere affidato soltanto ai vincoli imposti da realtà esterne. L'idea che il nostro Paese non sia in grado di compiere le scelte giuste, nell'interesse della nostra Comunità, per assicurarne lo sviluppo armonico, nel rispetto dei vincoli di appartenenza all'Ue, ha prodotto nel tempo assai più danni che benefici.

Basta pensare al tema del credito, decisivo per il rilancio dell'economia, su cui l'Italia si è fatta sorprendere dall'entrata in vigore della direttiva che disciplina la risoluzione delle crisi bancarie, sottovalutata innanzitutto dalle autorità di vigilanza.

Lo stesso può dirsi di quanto abbia inciso negativamente e continui a condizionare la nostra politica interna, l'incapacità di incidere a livello europeo, nella fase della scelta degli strumenti per assicurare la stabilità nell'area dell'euro,

senza soffocare la crescita.

Il Fondo europeo di stabilità, il cosiddetto fondo salva Stati, deciso nel Consiglio Europeo del dicembre 2010 e avviato tra il 2011 e il settembre 2012, con un fondo pari a 700 miliardi di euro, ha consentito alle Banche dei paesi del Nord Europa, tedesche e francesi in testa, di recuperare i propri crediti esposti verso le banche greche, spagnole e portoghesi. Il meccanismo di finanziamento, basato sul rapporto tra capitale da versare e PIL di ciascun Paese, ha penalizzato indirettamente il nostro sistema bancario, esposto marginalmente con le banche dei Paesi in crisi finanziaria; in buona sostanza il contribuente italiano, ha contribuito a salvare i crediti incagliati di Paesi molto più esposti del nostro, Francia e Germania in testa, sottraendo risorse che avrebbero potuto essere utilizzate per rafforzare il nostro sistema creditizio.

L'esperienza che si può trarre da queste vicende riconduce quindi alla crisi non risolta delle istituzioni italiane, e all'urgenza di un recupero delle funzioni di controllo da parte del Parlamento, in un dialogo costruttivo con le altre istituzioni a partire dal Governo. Una rinnovata centralità, nell'esercizio di un ruolo non soltanto decisionale, orientato anche ad una efficace attività di controllo: un'azione indispensabile per sottrarre le scelte di governo ai condizionamenti e al potere decisionale, ben poco trasparente, dei gruppi meglio organizzati.