LIBERA UNIVERSITÀ INTERNAZIONALE DEGLI STUDI SOCIALI “GUIDO CARLI”

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO
XXVI CICLO

MASSIMO NARDINI

IL PRINCIPIO DI “EQUILIBRIO” DEL BILANCIO NEL QUADRO DELLA *GOVERNANCE* EUROPEA DEI CONTI PUBBLICI

TUTOR CH.MO PROF. GUIDO RIVOSECCHI

CO-TUTOR CH.MO PROF. NICOLA LUPO

Alla mia famiglia,
che mi è stata vicina e sempre mi sostiene.

Agli amici e ai colleghi,
con cui ho condiviso questi anni universitari.

Ai professori
che ho avuto modo di conoscere in questi anni e
da cui ho tratto preziosi insegnamenti

All'Italia.

INDICE

INTRODUZIONE pag. 1

CAPITOLO I

LA DECISIONE DI BILANCIO, TRA TEORIA ECONOMICA ED ASPETTI ISTITUZIONALI. L'ART. 81 DELLA COSTITUZIONE.

1. La teoria classica della finanza pubblica: lo "Stato minimo" ed il pareggio di bilancio. pag. 4
2. Lo sviluppo dello Stato pluriclasse e la teoria keynesiana. pag. 10
3. Gli eccessi del *deficit spending* e la reazione contrattualistica: il pensiero di James Buchanan. pag. 16
4. La Scuola italiana della scienza delle Finanze. Il pensiero di Luigi Einaudi. pag. 24
5. Alcune considerazioni sulla teoria economica in materia di bilancio. pag. 32
6. La genesi dell'art. 81 della Costituzione. pag. 36
7. L'interpretazione dell'originario art. 81 della Costituzione: vincolo contenutistico o vincolo procedurale? pag. 46

CAPITOLO II

IL PROGRESSIVO ADATTAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI VINCOLI EUROPEI IN MATERIA DI BILANCIO

1. Il progressivo aggiramento dell'art. 81 tra prassi, innovazioni della legislazione di contabilità e dei regolamenti parlamentari. pag. 56
2. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di finanza pubblica. pag. 74
3. Le prime ricadute della partecipazione al processo di integrazione europea sul diritto di bilancio nazionale. pag. 87
4. La svolta negli anni '90: il Trattato di Maastricht ed il Patto di Stabilità e Crescita. pag. 93
5. L'evoluzione della disciplina in materia di finanza pubblica, tra crescente primazia dell'interesse finanziario e "torsioni" della forma di governo. pag. 101
6. La seconda svolta dopo la crisi finanziaria del 2008: la nuova governance economica europea. Dal *Patto Europlus* al c.d. *Six pack* ed al c.d. *Two pack*. pag. 113
7. L'interazione tra Unione Europea e Stati membri nel c.d. "semestre europeo": spunti per una nuova responsabilità dell'indirizzo politico finanziario. pag. 120
8. Il c.d. *Fiscal Compact*. pag. 126

CAPITOLO III

LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DEL PRINCIPIO DELL' "EQUILIBRIO" DI BILANCIO: LA LEGGE COSTITUZIONALE N. 1/2012 E LA LEGGE "RINFORZATA" N. 243/2012

1. La legge n. 196 del 2009 e la legge n. 39 del 2011: agli arbori della nuova politica di bilancio. pag. 133
2. Il dibattito sulla riforma dell'art. 81 della Costituzione. "Equilibrio" o "pareggio" di bilancio? pag. 143
3. La riforma costituzionale del 2012 come anticipazione del c.d. *Fiscal Compact*. Il superamento della natura "formale" della legge di bilancio e l'estensione dell'obbligo di copertura. pag. 151
4. La legge "rinforzata" n. 243/2012: una diversa declinazione dei vincoli esterni. pag. 163
5. Una valutazione complessiva della riforma del 2012. pag. 175
6. Gli effetti della riforma sul ruolo delle Assemblee legislative: l'Ufficio Parlamentare di Bilancio. pag. 178
7. Le riforme costituzionali in materia di bilancio nei principali Paesi europei. pag. 185
8. Le anticipazioni della giurisprudenza costituzionale del principio del "pareggio" nel corso del 2012. pag. 195

CAPITOLO IV

IL NUOVO DIRITTO DEL BILANCIO: VERSO L'INTRODUZIONE DI VINCOLI CONTENUTISTICI O UNA DIVERSA CONFORMAZIONE DEI PROCEDIMENTI DECISIONALI NAZIONALI?

1. La definizione dell'indirizzo politico finanziario nazionale nel nuovo sistema multilivello e gli effetti del "rinvio mobile" previsto dalla legge n. 243/2012. pag. 208
2. In prima battuta: le questioni connesse alla giustiziabilità del "pareggio" ed il ruolo della Corte Costituzionale. pag. 217
3. In prospettiva: la possibile razionalizzazione dei rapporti tra Governo e Parlamento nelle decisioni di finanza pubblica a seguito della riforma costituzionale del 2012. pag. 228
4. Il ruolo delle Assemblee legislative nazionali, tra europeizzazione e cooperazione interparlamentare. pag. 240
5. Il deficit democratico dell'Unione: la rappresentanza politica e l'indirizzo politico finanziario. pag. 246
6. Il controllo preventivo del Presidente della Repubblica. pag. 253
7. Il ruolo della Corte dei Conti, tra conferma delle proprie competenze e potenzialità inespresse. pag. 258
8. Il rapporto tra Stato ed enti territoriali nella nuova "Costituzione finanziaria" della Repubblica. pag. 264

CONCLUSIONI

Obbligo di copertura o "pareggio" di bilancio? Quale significato attribuire al principio di "equilibrio" nella nuova *governance* europea dei conti pubblici. pag. 271

BIBLIOGRAFIA pag. 277

INTRODUZIONE

La riforma costituzionale del 2012 è connotata da elementi di complessità più di ogni altra revisione della Carta operata fino ad oggi, in quanto coinvolge non solamente questioni giuridiche ma dottrine economiche, problematiche istituzionali, vincoli procedurali, il tutto nell'ambito della crescente influenza sull'ordinamento giuridico nazionale esercitata dal sistema multilivello dell'Unione Europea.

Nel presente lavoro si è così inteso legare tra loro questa moltitudine di aspetti, ferma restando la valenza giuridica inevitabilmente connaturata con la costituzionalizzazione del principio dell' "equilibrio" dei conti pubblici.

Il richiamo continuo all' "equilibrio" e non al "pareggio" -che pure è presente nella denominazione della legge costituzionale n. 1 del 2012- che viene utilizzato in questa sede deriva dall'intenzione di sottolineare come, pur prefigurandosi *prima facie* come un radicale cambiamento della politica economica e di bilancio, la riforma in esame si pone nel solco di una certa continuità (certamente nei suoi aspetti più virtuosi) rispetto alla prassi, alla legislazione, alla giurisprudenza costituzionale italiana sviluppatesi, in special modo, negli ultimi trent'anni.

Nel frattempo, ciò che è cambiato è stata l'evoluzione "al contorno" del quadro europeo di riferimento, caratterizzato da un notevole rafforzamento della *governance* dei conti pubblici che tende a superare la visione contenutistica dei parametri previsti dai Trattati, specificati nel Patto di Stabilità e di Crescita ed ulteriormente irrigiditi con il recente c.d. *Fiscal Compact*.

Ciò implica una sfida, per le istituzioni nazionali, che non si limita al solo perseguimento degli obiettivi di disavanzo e di debito, ma si estende alla necessità di "ristrutturare" la decisione di bilancio e di realizzare quegli interventi di razionalizzazione della forma di governo da tempo auspicati ma di fatto mai compiutamente attuati.

In parallelo, il rafforzamento dei vincoli procedurali cui si sta assistendo non tende *sic et simpliciter* a comprimere la sovranità degli Stati nelle scelte di finanza pubblica, ma finisce col modificare le modalità di esercizio della potestà di bilancio, dovendo le istituzioni nazionali agire non solo nel contesto nazionale ma, soprattutto, nel più ampio versante europeo.

Ciò appare in linea con le previsioni della legge n. 243 del 2012 che, nel dare attuazione alla legge costituzionale n. 1 del 2012, ha operato un continuo "rinvio mobile" sia agli obiettivi che agli istituti previsti dall'ordinamento sovranazionale, conformando i procedimenti decisionali nazionali secondo le nuove regole della *governance* europea.

Sullo sfondo, rimane la sostanziale inadeguatezza del ruolo svolto finora dall'Unione, priva delle risorse e delle strutture istituzionali necessarie per poter dare vita ad una vera e propria politica economica comunitaria. Di questo è espressione l'incerta definizione del *limes* tra una unione monetaria ed una vera e propria unione economica, la cui guida non può essere demandata all'attivismo, pur positivo, della Banca Centrale Europea, ovvero al mercato, in un contesto dove lo Stato, stretto tra gli obblighi di riduzione del disavanzo e del debito, tende ad essere sempre più un attore "passivo" e recessivo.

Sono pertanto da valutare con favore gli strumenti e le occasioni di raccordo tra il livello nazionale e quello europeo, non solo nella logica di addivenire ad una sorta di co-determinazione dell'indirizzo politico finanziario di ciascun Paese, rifuggendo da una visione meramente contenutistica e contabilistica delle regole finanziarie europee, ma anche nella prospettiva di rimodellare il sistema istituzionale multilivello attraverso un rafforzamento del ruolo della rappresentanza politica cui le decisioni di finanza pubblica sono, sin dagli arbori del moderno costituzionalismo, strettamente collegate.

Tutti questi aspetti sono stati analizzati nel presente lavoro secondo una logica cronologico-evolutiva, unitamente a specifiche considerazioni sulle ricadute che la nuova disciplina di finanza pubblica potrà determinare sull'attività dei "guardiani di bilancio" e sulla stessa forma di governo nazionale.

Nel primo capitolo, sono state esposte le principali teorie economiche sulla funzione storica della decisione di bilancio, prestando particolare attenzione alle dinamiche istituzionali dell'epoca in cui tali dottrina sono state elaborate.

Nello specifico, i dettami della Scuola Italiana di Scienza delle Finanze ed i lavori dell'Assemblea Costituente sono stati considerati nel loro insieme in modo da apprezzare sia le questioni di politica finanziaria che quelle di carattere più prettamente istituzionale, cumulativamente sottese ai principi in materia di bilancio e plasticamente compendiate nella personalità di due tra i protagonisti di quella delicata fase storica, Einaudi e Vanoni (esponenti della Scuola Italiana da un lato, Padri Costituenti e titolari di importanti cariche politico-istituzionali dall'altro).

Nel secondo capitolo sono state ripercorse le tappe che hanno scandito il progressivo adattamento della decisione di bilancio nazionale ai vincoli europei: in particolare, sono state evidenziate le importanti ricadute di accordi, quali quello del 1978 sull'introduzione del Sistema Monetario Europeo e l'Atto Unico Europeo del 1985, teoricamente non afferenti alle problematiche di finanza pubblica ma che hanno inciso, per taluni aspetti anche in modo decisivo, sulla legislazione e sulla *praxis* seguita in materia dalle autorità di governo.

E' stato altresì evidenziato il cambiamento profondo determinato dal Patto di Stabilità e di Crescita, che ha interpretato in maniera stringente i parametri di disavanzo e debito previsti dai Trattati fino a far emergere un vero e proprio vincolo contenutistico a carico delle politiche di bilancio dei singoli Stati.

Di contro, le riforme del Patto implementate all'indomani della crisi dei debiti sovrani scoppiata nel 2008, pur approfondendo ulteriormente la cogenza delle prescrizioni dell'ordinamento europeo anche sul versante delle politiche macroeconomiche nazionali, sono state volte anche a valorizzare le sedi di confronto tra le autorità nazionali e le istituzioni europee, delineando l'attuale sistema di *governance* multilivello dei conti pubblici.

Nel terzo capitolo, sono stati esposti i contenuti della legge costituzionale n. 1 de 2012 e della legge n. 243 del 2012 che ne ha costituito attuazione, anche in un'ottica comparata rispetto alle esperienze dei principali Paesi Europei, quali la Germania, la Francia e la Spagna, di cui si è cercato di estrapolare elementi di comunanza ed eventuali diversità di approccio rispetto alle scelte adottate dalle autorità di governo nazionali.

Infine, nel quarto capitolo, si è cercato di delineare l'impatto che la costituzionalizzazione del principio dell' "equilibrio" potrà avere nel sistema istituzionale italiano, ivi compresi i rapporti tra centro e periferia, senza dimenticare i possibili sviluppi che la *governance* europea e le sedi interparlamentari di cooperazione potranno determinare nella configurazione dei rapporti tra Assemblee Legislative e Governo.

CAPITOLO I

LA DECISIONE DI BILANCIO, TRA TEORIA ECONOMICA ED ASPETTI ISTITUZIONALI. L'ART. 81 DELLA COSTITUZIONE.

SOMMARIO: 1. La teoria classica della finanza pubblica: lo "Stato minimo" ed il pareggio di bilancio. 2. Lo sviluppo dello Stato pluriclasse e la teoria keynesiana. 3. Gli eccessi del *deficit spending* e la reazione contrattualistica: il pensiero di James Buchanan. 4. La Scuola italiana della scienza delle Finanze. Il pensiero di Luigi Einaudi. 5. Alcune considerazioni sulla teoria economica in materia di bilancio. 6. La genesi dell'art. 81 della Costituzione repubblicana. 7. L'interpretazione dell'originario art. 81 della Costituzione: vincolo contenutistico o vincolo procedurale?

1. La teoria classica della finanza pubblica: lo "Stato minimo" ed il pareggio di bilancio.

La nascita dello Stato moderno coincide, in materia di bilancio, con la separazione delle risorse pubbliche dal patrimonio personale del Principe e lo sviluppo del ruolo del Parlamento, in nome del principio *no taxation without representation* che ha posto i primi, importanti limiti al potere assoluto del Re a cominciare proprio dall'imposizione tributaria[1].

Già agli arbori, pertanto, è possibile ritrovare il duplice connotato, giuridico ed economico, delle scelte di bilancio e, in particolare, della loro stretta interrelazione sia con il ruolo dello Stato nell'economia, sia con la forma di governo, pur in embrione, della monarchia costituzionale, in seguito progressivamente declinatasi nelle sue caratterizzazioni parlamentari nella forma del c.d. "Stato minimo" liberale[2].

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, è paradigmatico il rapporto tra il ruolo proprio del Parlamento -non solo come funzioni attribuite ma anche in relazione al grado di rappresentanza popolare- e l'incidenza del bilancio nell'economia reale: nel periodo delle Camere a suffragio

[1] Come precisato da V. Onida (*Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffré, Milano, 1969, pag. 165 e seguenti) "la storia della competenza finanziaria dei Parlamenti si confonde con la storia stessa delle istituzioni parlamentari (…) La competenza finanziaria dei Parlamenti fu la prima ad affermarsi, precedendo quella legislativa, che anzi da essa trasse, almeno in parte, origine": tale principio è stato progressivamente declinato in quello più largo del *no taxation and expenditure without representation*, nel senso che il consenso del Parlamento era necessario non solo per il prelievo tributario ma anche per l'erogazione delle spese pubbliche, vincolando l'uso dei mezzi autorizzati dall'Assemblea solamente per gli scopi indicati da quest'ultima. Peraltro, In merito alla centralità della progressiva erosione delle competenze finanziarie della Corona nel quadro della ridefinizione dei rapporti tra quest'ultima e l'Assemblea, si richiama G. Amato e A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1997, pag. 37 e seguenti.

[2] Dal punto di vista giuridico, C. Mortati (*Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1991) si riferisce alla formula della "oligarchia liberale" per designare il tipo di stato che è emersa tra la seconda metà del XVIII secolo ed il XIX secolo, caratterizzato da una centralità della borghesia sia nell'esercizio del potere economico che di quello politico.

ristretto, con compiti limitati ed un governo ancora fortemente influenzato dalle prerogative del Sovrano, la politica di bilancio riprendeva i canoni del buon padre di famiglia[3], di una economia domestica, cioè, dove le spese dovevano essere commisurate alle entrate.

Di fondo, il punto d'incontro tra l'idea del "pareggio" e la monarchia parlamentare a suffragio ristretto si incentrava nella tendenziale coincidenza tra i soggetti beneficiari della spesa e quelli che contribuivano a farsi carico dei relativi oneri, cioè della borghesia ora rappresentata in Parlamento: non c'era bisogno di creare vincoli giuridici espliciti per assicurare tale equivalenza tra entrate ed uscite pubbliche, in quanto la ridotta ampiezza del bilancio e, soprattutto, la pressione dei contribuenti-elettori sulle autorità di governo garantivano un controllo adeguato della spesa stessa[4].

Ciò avveniva con l'attribuzione allo Stato di poche grandi funzioni "d'ordine" (difesa, giustizia, ordine e sicurezza pubblica, relazioni internazionali), i cui benefici si riferivano alla generalità dei consociati senza però, al tempo stesso, determinare effetti economici immediatamente quantificabili e riferiti a specifiche categorie sociali[5] (la qual cosa sarebbe poi avvenuta con la progressiva attribuzione al settore pubblico delle funzioni "di benessere", nell'ambito del c.d. *Welfare State*).

Si veniva così a realizzare quella tendenziale sovrapposizione tra il rapporto benefici/costi individuali e benefici/costi sociali per le singole decisioni di entrata e di spesa che rappresentava il

[3] Nella nota opera *The Wealth of the Nations*, Adam Smith evidenziava che "*it is the maxim of every prudent master of a family, never to attempt to make at home what it will cost him more to make than to buy...What is prudence in the conduct of every private family, can scarce be folly in that of a great kingdom*".

[4] Al riguardo, considera V. Onida (op. cit., 1969, pag. 174) che in origine "in ordine alle spese -poiché la spesa statale, nei tempi moderni, incide esclusivamente o quasi sui proventi dell'imposizione tributaria- la funzione della Camera rappresentativa era vista come diretta a vigilare che il livello delle spese, cui consegue il livello dell'imposizione, fosse il più contenuto possibile, compatibilmente con le necessità pubbliche giudicate imprescindibili, ed eventualmente contrastando la tendenza dell'esecutivo ad ampliare le spese stesse". Il pareggio di bilancio era considerato dalla teoria economica dell'epoca come un principio fondamentale della finanza pubblica, tuttavia non veniva codificato proprio perché pacificamente accettato. Ciò valeva per l'Inghilterra della monarchia parlamentare ma anche per gli Stati Uniti (cfr. A. Zorzi Giustiniani, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, Pacini Editore, Pisa, 2000, pag. 245 e seguenti).

[5] V. Onida (op. cit., 1969, pag. 174-175) evidenzia come le vedute politiche diffuse nella fase di sviluppo dei moderni ordinamento costituzionali "si reputava che lo Stato dovesse garantire la sfera più ampia possibile di libertà individuale, in tutti i campi, e specialmente in quello economico, assumendosi solo l'adempimento dei compiti necessariamente collettivi, quali la difesa esterna, il mantenimento dell'ordine interno, l'amministrazione della giustizia (…) la spesa doveva essere la minima compatibile con l'adempimento di quei limitati compiti pubblici. Di ciò si scorgeva la migliore e suprema garanzia proprio nel potere riconosciuto ai cittadini, attraverso l'assemblea rappresentativa, di consentire l'importa e quindi di autorizzare l'erogazione delle spese. Le assemblee costituivano la naturale difesa dei contribuenti dall'arbitrio e dalla prodigalità dei Sovrani e dei Governi". In tale contesto, secondo Onida "il suffragio ristretto in base a criteri di censo (un tempo prevalente in molti Paesi, e che in Italia caratterizzò il sistema elettorale soprattutto fino alla riforma del 1882) appare in qualche misura un portato, o forse meglio un residuo, della concezione per cui spettava agli stessi contribuenti, attraverso la rappresentanza, consentire il prelievo tributario".

freno implicito sia all'aumento del *quantum* di risorse disponibili nei bilanci pubblici annuali, sia al sorgere di pulsioni incontrollabili volte ad accrescere la spesa[6].

Il Paese che più di ogni altro ha dato corso a tale tendenza, sia nella prassi di governo che nell'elaborazione della relativa teoria economica, è stata indubbiamente l'Inghilterra del XVIII secolo, caratterizzata, da una parte, dall'affermazione della monarchia parlamentare, dall'altro dalla diffusione delle idee della scuola classica[7].

La scuola della finanza neutrale teorizzava bilanci in pareggio, nonché l'attribuzione allo Stato di funzioni limitate all'essenziale, nel presupposto che il mercato fosse in grado di generare automaticamente, attraverso gli *animal spirits* della concorrenza, il pieno impiego dei fattori produttivi. In sostanza, si riteneva che l'offerta fosse in grado di produrre una propria domanda (come teorizzato da Say) e, pertanto, lo Stato doveva limitarsi a non ingerirsi in tale dinamica che, spontaneamente, avrebbe creato e mantenuto l'equilibrio complessivo del sistema[8].

Altro presupposto era quello della razionalità dei soggetti economici, che non potevano essere distolti nelle loro decisioni di consumo e di risparmio dall'eventuale ricorso all'indebitamento da parte dei pubblici poteri per la copertura delle spese, in luogo della tassazione.

In nome di tale razionalità delle scelte economiche, secondo D. Ricardo c'era una sorta di "equivalenza" tra la tassazione e l'emissione di titoli di debito pubblico per finanziare un dato ammontare di spesa corrente: gli individui, attendendosi un futuro aumento delle imposte per coprire il rimborso del prestito, avrebbero rimodellato le scelte correnti di consumo incrementando il proprio tasso di risparmio in previsione del futuro esborso, talché non si sarebbe manifestato alcun "effetto ricchezza".

In ogni caso, la teoria classica del debito pubblico non vietava *tout court* l'indebitamento, che veniva giustificato da bisogni di spesa "concentrati", come appunto quelli derivanti da eventi

[6] Il pareggio di bilancio rappresentava, quindi, l'obiettivo dei Parlamenti sia a fronte delle tendenze di spesa del Re (specie in ambito militare), sia al fine di corrispondere alle aspettative del (ridotto) corpo elettorale sia per preservare i meccanismi di funzionamento del mercato, che veniva ipotizzato in grado di autoregolamentarsi e di garantire la piena occupazione dei fattori produttivi. "Spetta agli individui perseguire il proprio benessere senza interferenza da parte delle 'politiche' pubbliche: la società deve essere lasciata libera di svilupparsi secondo gli schemi che essa stessa si darà. Allo Stato spetta soltanto di assicurare che nessuno ostacoli le libere scelte individuali, minacci la persona e i beni dei cittadini, turbi l'ordine che la società si dà spontaneamente. Tutta l'architettura dello Stato di diritto e ogni suo elemento costruttivo tendono a questo risultato: respingere lo Stato dalla società civile, limitarne e imbrigliarne l'azione, circoscriverne i compiti, tutto ciò in nome di un solo valore, la libertà degli individui" (R. Bin, *Lo Stato di diritto*, Il Mulino, Bologna, 2004). Lo stesso Mortati (op. cit., 1991) ha evidenziato come "partendo poi dal presupposto delle "armonie prestabilite" che garantiscono la confluenza nel bene comune delle libere iniziative dei singoli, riteneva doversi attribuire allo Stato la sola funzione di garantire a ciascuno la più ampia libertà di azione, nella convinzione che solo tenendolo lontano da ogni intervento limitativo si sarebbe potuto assicurare il massimo vantaggio collettivo".

[7] Con riferimento all'evoluzione di bilancio inglese, che ha definito i lineamenti fondamentali del diritto costituzionale di bilancio, si veda G. Jellinek, *Legge e decreto*, Giuffrè, Milano, 1997.

[8] Per un approfondimento dei principi classici in materia finanziaria, si veda W. Breit, *Starving the Leviathan: bilance Budget Presciptions before Keynes*, in *Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy*, a cura di J. Buchanan e R. E. Wagner, Kluwer Boston, Martinus Nijhoff Social Sciences Division, 1978.

eccezionali, ovvero spese di investimento che, per loro natura, sono deliberate in un unico momento sebbene riferite ad un orizzonte pluriennale: in entrambi i casi, a tale prestito doveva seguire un "cronoprogramma" di restituzione dello stesso[9].

In linea teorica non si poteva aprioristicamente escludere con certezza la formazione di disavanzi ed avanzi temporanei, tuttavia, per non inficiare la validità del principio del pareggio, bisognava ricorrere all' "espediente" di prevedere un surplus moderato, in modo da fronteggiare le esigenze che inevitabilmente sarebbero sorte in una fase economica avversa e ridurre al minimo la possibilità di incorrere in deficit strutturali[10].

Trattandosi, in ogni caso, di circostanze eccezionali e tenuto conto, altresì, che il ridotto ammontare del bilancio stesso (sia sul versante dell'imposizione fiscale che su quello della spesa sociale) lo rendeva inevitabilmente poco "sensibile" agli andamenti del ciclo economico, il controllo dei conti pubblici veniva agevolmente salvaguardato da parte delle autorità di governo[11].

Infatti, la finanza pubblica dell'epoca si configurava come un sistema a se stante, senza alcuna rilevante interferenza con l'economia reale, priva di un ruolo attivo e confinata all'espletamento di circostanziate funzioni "d'ordine" che, di fatto, definivano la cornice di riferimento entro la quale poteva liberamente svolgersi l'attività economica.

Il principio del pareggio di bilancio è stato poi declinato in altro modo alla fine dell'800 da un altro esponente della Scuola classica, Knut Wicksell, proprio nel periodo storico dove si assiste ad

[9] J. Buchanan e R. E. Wagner, *La democrazia in deficit. L'eredità politica di Lord Keynes*, Armando Editore, Roma, 1997, pag. 32. Pertanto, l'unica vera eccezione al principio del pareggio riguardava i casi di c.d. "finanza straordinaria", come eventi bellici o gravi crisi economiche, per le quali era ammesso il ricorso all'indebitamento: nel caso di spese in conto capitale in disavanzo, dovevano essere invece creati idonei fondi per la copertura dei relativi piani di ammortamento del debito stesso. Si veda, al riguardo, L. Einaudi, *Principi di scienza delle finanze*, Boringhieri, Torino, 1948.

[10] Cfr. J. Buchanan e R. E. Wagner, op. cit., 1997, pag. 24-25. Il punto di vista all'epoca sulla finanza pubblica è stato esemplificato da F. C. Bastable (*Public Finance*, Book V, Chapter I, Macmillan and Co., Limited, London, 1917) secondo il quale "*under normal conditions, there ought to be a balance between these two sides of financial activity. Outlay should not exceed income, or -and this is more often the way in which the case is presented-tax revenue ought to be kept up to the amount required to defray expenses. The financier, so far differing from the business manager, should not aim at a surplus, but neither should he allow a deficit. Either is an indication of some defect in calculation or administrative system. This general principle must, however, admit of modifications. Temporary deficits and surpluses cannot be avoided. In the management of a large financial organisation complete equalisation of receipts and expenditure could hardly ever be obtained, or, if it were, would be due to chance. The many different forms of expenditure and the varying productiveness, both of the quasi-private and the tax revenue, forbid minute agreement. All that can be claimed is a substantial approach to a balance in the two sides of the account. The safest rule for practice is that which lays down the expediency of estimating for a moderate surplus, by which the possibility of a deficit will be reduced to a minimum*".

[11] Come evidenziato da J. Buchanan e R. E. Wagner con riferimento agli Stati Uniti (op. cit., 1997, pag. 26) "la storia fiscale non è caratterizzata da un bilancio rigidamente in pareggio su base contabile annuale. Da un anno all'altro si registravano considerevoli fluttuazioni di gettito, di spese e, conseguentemente, di avanzi e disavanzi. Nonostante ciò, è possibile individuare una chiara tendenza: i disavanzi emergevano principalmente durante i periodi di guerra; i bilanci generalmente risultavano in avanzo nei periodi di pace; tali avanzi venivano impiegati per ritirare il debito emesso durante le emergenze belliche".

un tendenziale rafforzamento dell'istituto parlamentare il quale, non a caso, assume centralità nell'elaborazione della sua teoria.

Secondo il principio del "valore e controvalore" da lui sostenuto, la valutazione razionale da parte di un soggetto in ordine alle scelte finanziarie dell'operatore pubblico derivava da una contestuale individuazione dei costi delle stesse, così da rendere ciascuno cosciente dei conseguenti costi e benefici: ciò avrebbe evitato quella sorta di *free riding*, sia intragenerazionale che intergenerazionale, derivante dalla divaricazione tra i soggetti contribuenti e quelli beneficiari che lo stesso Wicksell identificava come la causa prima dei disavanzi di bilancio[12].

Gli spunti di Wicksell sono estremamente interessanti perché non si limitano a rappresentare l'esigenza di mantenere il bilancio in pareggio, ma si preoccupano, altresì, della struttura di incentivi e disincentivi che sono alla base delle decisioni di finanza pubblica (con particolare riferimento a quelle allocative)[13].

Secondo Wicksell, la differenza tra Stato e mercato (come poi sarà ripreso dalla teoria contrattualistica di J. Buchanan) non dipende dalle diverse modalità di comportamento degli individui, che agiscono in ogni caso in base al proprio interesse individuale, bensì dalle condizioni in cui tale interesse viene perseguito[14]: mentre nell'economia reale i meccanismi di mercato determinano in modo endogeno lo scambio, nelle decisioni di bilancio bisogna concentrarsi sul processo legislativo e sulle sue regole per avvicinarne gli esiti all'ottimo socialmente desiderabile[15].

---

[12] Si veda K. Wicksell, *Intorno a un nuovo principio di giusta tassazione*, (trad. it.), in *Teorie della finanza pubblica* (a cura di Franco Volpi), Franco Angeli, Milano 1975, pag. 134-182. Si veda anche K. Wicksell, *Saggi di finanza teorica*, in *Nuova collana di economisti stranieri e italiani*, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1934, pp. 1-133. In particolare, secondo l'economista austriaco "se i benefici dell'attività proposta ai cittadini siano maggiori dei costi a loro carico, non lo può giudicare nessuno meglio dei cittadini stessi" e, conseguentemente, "sembrerebbe un'ingiustizia lampante se qualcuno dovesse essere obbligato a contribuire ai costi di un'attività che non favorisce i suoi interessi o che addirittura è diametralmente opposta ad essi".

[13] Secondo R. E. Wagner (*Knut Wicksell and Contemporary Political Economy*, in *Handbook of the History of Economic Thought*, a cura di J. G. Backhaus, Springer, 2012, pag. 523) "*the Wicksellian approach construes the state as a participant within the economic process. The state itself is a process or a framework of rules and procedures that governs human relationships. Fiscal phenomena do not result from the optimizing choices of some exogenous being, but rather emerge through interactions among participants within various fiscal and political processes. Those interactions, in turn, are shaped and constrained by a variety of conventions, institutions, and organizational rules. Fiscal phenomena, like market phenomena, are catallactical and not choice-theoretic phenomena. The size and extent of governmental activity, within the Wicksellian orientation, is to be explained with references to the same principles that are used to explain other features of economic activity within a society*". Pertanto, sulla base di tali assunti, secondo J. Buchanan (*Costituzione e politica economica*, in *Economia delle Scelte Pubbliche*, n. 1, 1987, pag. 4) "ridotto all'essenziale, il messaggio di Wicksell era chiaro, elementare ed evidente. Gli economisti dovrebbero cessare di offrire suggerimenti di politica economica come se fossero richiesti da un despota benevolo, per guardare invece alla struttura nel cui ambito vengono prese le decisioni politiche".

[14] "Wicksell, nel lontano 1896, ammoniva (…) di tener conto che sia i membri elettivi dei corpi rappresentativi, sia i titolari di altri organi costituzionali operano perseguendo, in modo più o meno mediato, il proprio interesse né più né meno degli elettori cui devono le carice ricoperte" (A. Zorzi Giustiniani, op. cit., 2000, pag. 267).

[15] L'idea di Wicksell dello "scambio volontario" presuppone il consenso ad una specifica misura tributaria da parte di chi è chiamato a sostenerne l'onere: in questo modo, le tasse vengono intese come una sorta di "contributo" verso

In tale contesto, l'equilibrata gestione delle risorse pubbliche veniva ricollegata alla trasparenza delle scelte di bilancio, intese, a loro volta, come corrispondenza tra uscite ed entrate, in modo da consentire l'immediata individuazione non solo dei beneficiari ma anche -e soprattutto- dei contribuenti delle spese, sia quelli attuali (gravati dall'aumento dell'imposizione fiscale e/o dalla monetizzazione del disavanzo) che futuri (cui saranno imputati gli oneri per il rimborso del debito).

Inoltre, per Wicksell le decisioni di spesa dovevano essere assunte all'unanimità (ovvero, se non possibile, mediante maggioranze quanto più possibile qualificate) non solo in nome dei principi democratici ma anche perché in tal modo avrebbero approssimato l' "ottimo" socialmente desiderabile, inteso come la scelta fiscale dove "tutti siano avvantaggiati e nessuno possa sentirsi danneggiato"[16]; più ci si allontanava dall'unanimità, meno la decisione risultava Pareto-ottimale (cioè socialmente efficiente) proprio perché sarebbe stato più difficile realizzare quella visione generale dei relativicosti e benefici.

Allontanandosi dalla pretesa dell'unanimità, Wicksell riteneva che comunque la maggioranza richiesta dovesse essere tanto più ampia quanto più importante era la decisione di spesa da assumere; di contro, tendendo verso maggioranze più ristrette, si rendeva ancor più necessario votare la nuova spesa contestualmente alla decisione circa la distribuzione del relativo onere tra i contribuenti, al fine di rendere trasparente le ricadute finanziarie di tali scelte[17].

---

un bene o servizio reso dallo Stato. Tale teoria era stata elaborata dall'economista svedese alla fine dell'800 in vigenza di un regime monarchico dove la negoziazione sul livello di imposizione riguardava la Corona ed il Parlamento, la prima come organo deputato ad assicurare l'offerta della spesa pubblica, il secondo come consesso di rappresentanza delle domande sociali: si veda, al riguardo, K. Wicksell, *A New Principle of Just Taxation*, in *Classics in the Theory of Public Finance*, a cura di R.A. Musgrave e A.T. Peacock, Mac Millan, Londra, 1958, nonché J. G. Backlaus, *The State as a Club: A Perspective for Public Finance in a Prosperous Democracy*, in *Economia delle Scelte Pubbliche*, n. 1, 1992, pag. 11.

[16] Cfr. K. Wicksell, op. cit., 1934, pag. 95.

[17] Proprio al fine di assicurare la massima trasparenza fiscale, peraltro, l'economista svedese preferiva il ricorso alle imposte dirette, che consentivano ai cittadini di conoscere il costo dei servizi pubblici (cfr. G. Sobbrio, *Economia del settore pubblico*, Giuffré Editore, Milano, 2010, pag. 85). Giova evidenziare, peraltro, che tale teoria si muoveva nel contesto di una forma di governo parlamentare, che all'epoca non contemplava ancora partiti strutturati di massa e, pertanto, le preferenze individuate erano espresse direttamente dai singoli parlamentari. In particolare, secondo Wicksell (op. cit., in *Nuova collana di economisti stranieri e italiani*, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1934, pag. 92) "i membri del Parlamento sono infatti, nella grandissima maggioranza dei casi, interessati al bene della collettività né più né meno di quanto lo sono coloro ai quali essi debbono il loro mandato. Altrimenti essi non sarebbero mai stati eletti o non sarebbero più rieletti. Nel migliore dei casi, essi sono i rappresentanti di una maggioranza della popolazione, ed è ancora una maggioranza della popolazione che decide: è quindi molto facile (…) che le decisioni della Camera non rappresentino, anche in regime di suffragio universale, la volontà della maggioranza della popolazione (…) In ogni caso, è certo che le decisioni parlamentari vanno regolarmente contro la volontà di una più o meno grande parte della Nazione, cosa che equivale, per necessità, ad un relativo sovraccarico tributario di quella parte. Con l'alternarsi dei partiti al potere, esiste tuttavia la possibilità che i guadagni e le perdite si elidano a vicenda, per quanto ciò presupponga che il Governo cambi col cambiar della maggioranza parlamentare, ovvero che esso si tiri in disparte ed adempia meramente al suo compito di potere esecutivo".

In sostanza, l'aspetto centrale nell'analisi di Wicksell era la definizione della copertura finanziaria nella fase stessa in cui una nuova spesa veniva decisa dal Legislatore (secondo il citato principio del "valore e controvalore"): tendenzialmente assicurata seguendo la regola dell'unanimità, risultava invece meno immediata al ridursi della maggioranza[18].

La particolare enfasi sull'unanimità da parte di Wicksell appare così come una sorta di sostituto al principio del pareggio di bilancio, tenuto conto che, nel caso del finanziamento delle spese mediante indebitamento, la cura degli interessi delle generazioni future veniva demandata proprio alla ricerca di un accordo tra tutti i partiti sull'emissione del prestito.

2. Lo sviluppo dello Stato pluriclasse e la teoria keynesiana.

Il punto di passaggio dalla scuola della finanza neutrale alla c.d. teoria "funzionalista", fondata sulle idee di J. M. Keynes, è avvenuta sulla spinta di profondi stravolgimenti storico-economici che hanno fatto da sfondo alla crisi del 1929.

Dal punto di vista economico, ben presto è emersa con chiarezza l'inadeguatezza del c.d. *laissez faire* classico per assicurare un efficiente funzionamento del mercato, anche per le perduranti rigidità nei rapporti economici interni ed internazionali che non consentivano la libera circolazione dei fattori produttivi ed il loro pieno impiego.

Sotto il profilo istituzionale, invece, si è assistito, tra la fine dell'800 ed i primi decenni del '900, ad un progressivo accrescimento delle funzioni dello Stato con il concomitante allargamento del suffragio ed il rafforzamento del Parlamento (e dei partiti ivi rappresentati)[19].

---

[18] Come evidenziato da B. Hansjurgens (*The Influence of Karl Wicksell on Richard Musgrave and James Buchanan*, in *Public Choice*, n. 103, 2000, pag. 97) "*the process of taxing and spending is to be understood as a process of voluntary exchange, which is guaranteed by the unanimity rule; the taxation is in accordance with the principle of "value and countervalue" (benefit principle). In contrast to the sacrifice theory of taxation (ability-to-pay principle), this principle ensures that both public revenues and public expenditures are determined simultaneously and with respect to the other side of the fiscal account. The advantage of this fiscal rule cannot be emphasized enough: the voters-taxpayers decide by comparing costs and benefits, taking both the benefits of public expenditures and the corresponding tax burden into consideration. In contrast, in the case of the sacrifice principle such an evaluation does not emerge due to the division of the tax and the expenditure side. A stronger application of the principle of value and countervalue could both serve as a reform strategy for fiscal policy and solve the crisis of the welfare state. The shortcomings of present reform strategies in the field of public finance which either focus on the expenditure side or the revenue side of the budget could be overcome*".

[19] Tali tendenze si sono affacciate già a partire dalla seconda metà del XIX secolo, con l'evoluzione delle funzioni attribuite allo Stato e, più in generale, con l'incremento della prosperità della collettività nazionale collegato con il processo di industrializzazione: tutti fattori, questi, che rafforzavano la domanda di spesa pubblica e la proiettavano nell'organo di rappresentanza per eccellenza, il Parlamento, espressione di un elettorato sempre più vasto. Al riguardo, si rimanda alla disamina storica compiuta da V. Onida, op. cit., 1969, pag. 178-189. In particolare, secondo L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, Firenze, 1877, pag. 331 e seguenti, "le presenti Camere dei Deputati si mostrano molto meno adatte di quello che si creda a compiere l'ufficio che storicamente le ha fatte nascere e grandeggiare, a che teoricamente tanto le raccomanda, la tutela degli averi dei cittadini rispetto ai Governi (…) Mentre astrattamente parrebbe che la nazione, inviando dei rappresentanti, i carichi debbano riuscire meno gravi e l'amministrazione più economica, il fatto ci mostra invece che mai i bilanci degli Stati creerebbero tanto

In tale contesto di partenza, lo sconvolgimento sociale della "Grande Guerra" ha funzionato da elemento catalizzatore: portando alla ribalta la società di massa, formatasi nel tempo come conseguenza dello sviluppo industriale delle economie nazionali (poi impegnate, negli anni del conflitto, a garantire una mobilitazione totale delle proprie risorse, sia al fronte che all'interno del Paese), nel dopoguerra si è resa ineluttabile una rivisitazione dei rapporti tra Stato e mercato e, per tale via, delle relazioni tra l'andamento dell'economia ed il bilancio, sempre più in compenetrazione tra loro[20].

A tale tumultuosa evoluzione della società di "massa", basata su di un rinnovato sistema dei partiti (appunto, sempre più di "massa"), proiettato nelle istituzioni anche grazie all'estensione del suffragio[21], le autorità di governo hanno contrapposto indirizzi di politica economica di tipo deflativo, di risanamento dei bilanci sul piano interno e di ripristino dei sistemi a cambi fissi basati sulla parità aurea nei rapporti economici internazionali (ferma restando la segmentazione protezionistica dei confini commerciali tra gli Stati), che rappresentavano una mera riproposizione di vecchie ricette ormai inadeguate[22].

---

come sotto i Governi rappresentativi (…) L'esperienza contemporanea dimostra che le nazioni moderne sono esposte al pericolo opposto dei nostri maggiori, la soverchia prodigalità dei Parlamenti. Tutti vogliono economie a parole o in generale, a fatti nessuno le vuole per sé, e i singoli deputati sono troppo attratti dalla popolarità per poter contrastare alle spese".

[20] Illuminante è la tesi di J. Buchanan, il quale collega tale fenomeno ai profondi mutamenti sociologici che si sono registrati nel XX secolo. In particolare, il passaggio dalle organizzazioni sociali statiche e chiuse del XIX secolo a quelle dinamiche e aperte del XX secolo ha determinato l'indebolimento dei vincoli comunitari che legavano tutti gli appartenenti ad una organizzazione sociale e, conseguentemente, l'erosione dei vincoli morali che fino ad allora governavano le scelte pubbliche. L'affermarsi di quella che Friedrich August von Hayek definisce "*big society*" ed il diffondersi del riflesso costruttivista che affida alle scelte politiche l'obiettivo di costruire l'ordine sociale ottimale avrebbero fatto scomparire del tutto la valenza morale dell'indebitamento pubblico.

[21] Ricordano R. Bin e G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2013, pag. 44, che in Gran Bretagna "il processo ebbe inizio nel 1832 (…) e dopo varie altre riforme (…) ebbe una spinta decisiva nel 1919 con l'introduzione del suffragio universale e raggiunse il suo culmine nel 1969", con il riconoscimento del diritto di voto al diciottesimo anno d'età". In Italia "un primo incremento notevole dell'elettorato si realizzò con la riforma del 1882 (gli elettori arrivarono a rappresentare il 6,9% della popolazione), ma fu solo nel 1912 che si introdusse il suffragio 'quasi universale', perché il diritto di voto era accordato a tutti i cittadini maschi che avessero compiuto ventun anni e sapessero leggere e scrivere, o avessero prestato servizio militare per un certo tempo (questa riforma portò l'elettorato a rappresentare il 23,2 % della popolazione, con un aumento di cinque milioni di persone)". Come noto, in Italia il suffragio femminile venne riconosciuto per la prima volta in occasione del referendum istituzionale e dell'elezione dell'Assemblea Costituente nel 1946, mentre nel 1971 l'elettorato attivo fu portato a 18 anni. La Francia, la Germania e la Svizzera "già dal 1890 riconoscevano il suffragio universale maschile, ma le condizioni politiche di quei Paesi impedirono per lungo tempo che si realizzasse un reale ingresso delle masse popolari nella vita politica". Si veda sul punto anche L. Paladin, *Diritto Costituzionale*, Cedam, Padova, 1998, pag. 44.

[22] Secondo L. Von Mises, *Il miracolo keynesiano: la trasformazione delle pietre in pane*, in *La Scuola Austriaca contro Keynes e Cambridge* (AA.VV.), Rubettino, 2000), nel caso degli economisti classici "i grandi economisti sono stati portatori di nuove idee. Le politiche economiche da essi raccomandate erano in disaccordo con le politiche praticate dai Governi e dai partiti politici loro contemporanei. Di conseguenza, sono stati necessari molti anni, persino decenni, perché l'opinione pubblica accettasse le nuove idee diffuse dagli economisti e perché i relativi cambiamenti influenzassero le politiche dei governi", mentre "le cose sono andate diversamente con la "nuova economia" di Lord Keynes. Le politiche da lui invocate sono state esattamente quelle che quasi tutti i governi, incluso quello inglese, avevano già adottato molti anni prima che la sua General Theory fosse pubblicata"

Tutto ciò, tuttavia, si poneva nel contesto di un progressivo incremento delle funzioni di "benessere" dello Stato, cui si affiancava il ruolo sempre crescente dei soggetti pubblici nell'economia.

In tale ottica, la crisi del 1929 ha evidenziato in pieno queste contraddizioni, rendendo così necessaria una profonda e radicale rivisitazione delle dottrine economiche elaborate fino a quel momento.

Sotto il precipuo aspetto della politica di bilancio, ciò ha significato il superamento del principio del "pareggio", non essendo più sostenibile la "finzione" di separare le decisioni di finanza pubblica dagli andamenti del sistema economico, proprio per il mutamento delle sottostanti condizioni sociali, economiche, istituzionali.

Si può ritenere che l'affermazione della teoria della finanza "funzionalista" sia stata una inevitabile conseguenza degli stessi presupposti che avevano giustificato, fino a quel momento, il rispetto del principio classico del pareggio dei conti pubblici: il circuito della rappresentanza si era infatti allargato fino a ricomprendere stati sociali che rivendicavano l'intervento pubblico a carico dei contribuenti più abbienti (facendo così venir meno quel meccanismo autodisciplinante sopra descritto)[23]. Il crescente ammontare di risorse "mediato" dallo Stato rendeva il bilancio una variabile che incideva direttamente sul funzionamento dell'economia; le strutture burocratiche in corso di espansione "cristallizzavano" le nuove tendenze di spesa, rendendone difficile il contenimento[24].

[23] Da notare, peraltro, che le implicazioni della pressione delle fasce sociali più deboli per incrementare la spesa pubblica complessiva erano state già esaminate da A. De Tocqueville con riferimento agli Stati Uniti dell'800 nel capitolo V del Libro II della nota opera Democrazia in America dove analizza l'effetto del sistema democratico sulla finanza statale. Come ricordato da F. Forte (*Sui contributi di Alexis de Tocqueville alla teoria dell'economia pubblica e della politica economica*, in *Rivista di Politica Economica*, maggio-giugno 2005, pag. 49-50), "i poveri sono in grado di far pagare ai ricchi e al ceto medio le imposte per il finanziamento di spese a proprio favore, in quanto sono in grado di formare la maggioranza. Segue, incisivamente, la conclusione "In altri termini, il governo democratico è il solo in cui chi vota l'imposta possa esimersi dal pagarla": e, per conseguenza, "i paesi governati esclusivamente dai poveri non possono sperare una grande economia nelle pubbliche spese. Queste saranno sempre considerevoli sia perché [le economie di spesa] non possono toccare quelli che votano, sia perché le imposte sono distribuite in maniera da non toccarli. Il de Tocqueville (…) ha ben chiaro che, per stabilire, in termini economici razionali, il livello delle spese pubbliche bisogna che coloro che sono chiamate a deliberarle ne debbano anche pagare i costi fiscali. Il ragionamento del de Tocqueville è, dunque, esattamente quello che verrà fatto, in seguito, dagli economisti che, da Wicksell in poi, hanno sostenuto che la regola della votazione a maggioranza semplice determina una artificiosa espansione delle spese pubbliche in quanto chi le vota, per ottenerne i benefici, può postarne sugli altri i costi fiscali".

[24] Come osservato criticamente da L. Von Mises (op. cit., in *La Scuola Austriaca Contro Keynes e Cambridge*, Rubettino, 2000, pag. 162) " Keynes non è stato un innovatore e un difensore di nuovi metodi di gestione dell'attività economica. Il suo contributo è consistito piuttosto nel fornire un'apparente giustificazione alle politiche che erano popolari fra coloro che erano al potere, a dispetto del fatto che tutti gli economisti le considerassero disastrose".

Come noto, le disfunzioni del sistema emerse in tutta evidenza all'epoca sono state analizzate da J. M. Keynes[25]: secondo l'economista inglese, in particolari situazioni di crisi il mercato risultava incapace di riassorbire autonomamente gli squilibri del ciclo economico, talché si rendeva necessario un ruolo attivo dello Stato nell'economia al fine di riattivare le "potenzialità dormienti" del mondo produttivo e consentire quindi l'impiego di quelle risorse che la scarsa domanda privata lasciava inutilizzate.

Di fatto, nella teoria keynesiana veniva data centralità alla crescita del sistema economico, di cui il bilancio diventa "strumento servente", "funzionale", appunto, al perseguimento di specifici obiettivi di reddito e di occupazione: il disavanzo, pertanto, non rappresentava una patologia da evitare in quanto tale, ma una necessità che trovava giustificazione nella capacità della spesa pubblica di stimolare l'economia[26] per superare un'eventuale fase emergenziale.

Giova evidenziare che tali disfunzioni negli ordinari meccanismi concorrenziali determinavano squilibri momentanei che necessitavano del tempo per essere assorbiti, talché gli andamenti delle principali variabili macroeconomiche (come il prodotto interno lordo) potevano derivare non da cambiamenti strutturali dell'economia o della legislazione tributaria e/o di spesa, bensì dal lento adattamento dei fattori produttivi rispetto all'evoluzione ordinaria del ciclo economico.

A loro volta, i dati di bilancio si potevano modificare in relazione a tali situazioni contingenti esterne alla volontà del Legislatore, motivo per cui l'esame dei saldi di bilancio doveva distinguere il *core* strutturale delle "voci" di entrata e di spesa rispetto ai flussi finanziari direttamente influenzati dagli andamenti dell'economia (c.d. "stabilizzatori automatici")[27].

---

[25] J. M. Keynes "*Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*", a cura di Terenzio Cozzi, Torino, UTET, 2006.

[26] In altri termini, il ciclo economico veniva ricollegato al bilancio pubblico, nella convinzione che una spesa pubblica in disavanzo non avrebbe provocato squilibri strutturali se fosse stata in grado di generare una adeguata crescita del reddito e, quindi, di colmare il *gap* nella domanda aggregata derivante da rigidità connaturate al mercato del lavoro e della produzione. Come precisato dallo Scrivente (*La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in *Amministrazione in Cammino*, Università Luiss "*Guido Carli*", 5 marzo 2012, pag. 11) "di fatto, in luogo della puntuale compensazione tra entrate ed uscite pubbliche, l'indicatore di riferimento diventava il rapporto tra il disavanzo e il PIL, in quanto consentiva di apprezzare l'efficacia delle politiche economiche di *deficit spending* nel promuovere lo sviluppo del sistema-paese".

[27] Questo collegamento tra teoria keynesiana e determinazione del saldo di bilancio strutturale (usato oggi ai fini della valutazione del rispetto dei parametri europei da parte dei Paesi euro) è stato evidenziato da M. Larch e A. Turrini, *The cyclicaly-adjusted budget balance in Eu fiscal policy making: a love at first sight turned into a mature relationship*, marzo 2009. Per una disamina circa il funzionamento e le tipologie di "*stabilizzatori automatici*", si rimanda a A. Monorchio e N. Quirino, *Economia della finanza pubblica*, Cacucci Editore, Bari, 2005, pag. 379-393. In particolare, si condividono pienamente le considerazione di N. Quirino, secondo il quale tali istituti "impediscono che le variazioni della produzione si traducano interamente in variazioni del reddito personale disponibile e perciò dei consumi, che nei paesi più industrializzati rappresentano circa il 60% del Pil. Essi costituiscono quindi un importante strumento di regolazione dell'economia nel breve periodo, ma non sono certo in grado di assicurare da soli la piena stabilità. In particolare, quando gli investimenti cadono ed il clima delle aspettative pggiora, potrà essere necessario integrare la loro azione con misure discrezionali volte ad ampliare il

Tale concetto di sostenibilità faceva implicito riferimento alla costanza del rapporto tra deficit e prodotto lordo nel tempo: il valore di riferimento poteva variare, l'importante è che si creasse un equilibrio tale per cui l'andamento della spesa non divergesse (fino a diventare insostenibile) rispetto al tasso di sviluppo dell'economia.

Il tutto, tenendo anche conto dei riflessi *backwards* che l'andamento del ciclo comportava per le entrate e le uscite pubbliche, peraltro amplificati dal rafforzamento dei compiti dello Stato e dal conseguente incremento del budget destinato a tali fini.

Il crescente peso delle componenti di entrata e di uscita sensibili all'andamento del ciclo rafforzavano tale interrelazione tra bilancio e reddito, stabilizzando, appunto, il ciclo economico per effetto delle dinamiche proprie di tali "voci": in caso di un andamento negativo dell'economia si sarebbe assistito ad un calo del gettito tributario e ad un incremento delle "poste" contabili legate, ad esempio, all'andamento del mercato del lavoro (come i sussidi di disoccupazione), con conseguente automatica formazione di disavanzo, caso opposto si sarebbe potuto verificare in caso di un andamento positivo del ciclo.

Alla luce di quanto sopra rappresentato, appare evidente che l'elemento di rottura rispetto alle precedenti teorie della finanza "neutrale"[28] non consisteva solo in una diversa impostazione dottrinale dei principi cui dovrebbe informarsi il bilancio, bensì conseguiva da una profonda mutazione delle condizioni di fondo della realtà sociale, economica ed istituzionale, che aveva determinato una rapida diffusione delle idee keynesiane tra le principali democrazie occidentali.

Nello "Stato minimo" ottocentesco, a suffragio ristretto e censitario, con un peso ancora ridotto delle Assemblee, un sistema economico industriale in via di formazione ed un bilancio di dimensioni contenute, il "pareggio" era quasi una naturale conseguenza delle "forze profonde" della società dell'epoca[29].

Nello "Stato pluriclasse" della finanza "strutturale", caratterizzato da suffragio universale, proliferazione di istituti di protezione sociale, massificazione dei consumi, industrializzazione

---

disavanzo di bilancio. Gli stabilizzatori, infatti, non riescono a neutralizzare completamente la diminuzione del prodotto, proprio perché entrano in funzione dopo che lo stesso è già diminuito"

[28] Si veda, al riguardo, A. Amato, *Finanza pubblica: dalla finanza neutrale alla finanza funzionale*, Editrice Universitaria, Messina, 1960.

[29] Secondo C. Mortati (*Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1991, pag. 144, è questa la "fase 'aristocratica' dello stato moderno, caratterizzato dalla 'dittatura della borghesia', detentrice sia del potere politico che di quello economico, ed attuata mediante l'esclusione delle classi considerate inferiori da ogni diritto alla formazione della volontà statale. Deve pertanto ritenersi inesatta la denominazione di 'democrazia classica' con cui spesso si suole designare il tipo di stato all'epoca in esame, mentre più adatto ad esso è la formula 'oligarchia liberale' (o, se meglio piace, 'criptodemocrazia'). L'assetto oligarchico perdura, sia pure con qualche attenuazione, fino alla seconda guerra mondiale, dalla quale inizia, se anche con realizzazioni imperfette, quella successiva della 'democrazia'".

diffusa e necessità di stabilizzare i fluttuanti cicli economici, si rende invece quanto mai necessario il ricorso crescente alla spesa pubblica.

Per quest'ultima, peraltro, non era richiesta una copertura finanziaria integrale, sia per non attenuare gli effetti espansivi di tale manovra, sia perché l'interventismo statale, stimolando l'economia, avrebbe determinato una ricaduta positiva sugli stessi saldi di bilancio.

Da notare, inoltre, che secondo la teoria keynesiana non valeva quella uguaglianza, ipotizzata dai "classici", tra l'economia privata e l'economia pubblica circa il modo di intendere il pareggio di bilancio: infatti, poiché lo Stato includeva tutti i membri della collettività, i quali, a loro volta, detenevano i titoli del debito (escludendo il caso di contraenti esteri), il ricorso all'indebitamento non determinava un trasferimento intertemporale di risorse in quanto "i debitori ed i creditori si cancellavano a vicenda".

La teoria keynesiana ha influenzato fortemente la *praxis* della politica economica da parte delle autorità di governo, specie all'indomani del secondo conflitto mondiale, con una accelerazione delle misure di *deficit spending* negli anni '60. Le idee della finanza "funzionale" hanno così preso il posto del dogma classico del pareggio di bilancio che, pur se non espressamente previsto nelle Carte costituzionali, era stato comunque accettato come un *idem sentire* da parte di cittadini e politici.

Nel tempo, sono state elaborate vie intermedie tra il pareggio di bilancio della teoria classica e l'approccio funzionale della dottrina keynesiana, al fine di mantenere l'esigenza di avere un bilancio in equilibrio con un ruolo attivo di quest'ultimo ai fini di stabilizzazione macroeconomica[30].

In particolare, è stata proposta la teoria del bilancio in pareggio sul ciclo: facendo riferimento ad un orizzonte più ampio rispetto all'anno, venivano ammesse politiche discrezionali da parte delle autorità di governo al fine di ridurre i "picchi", sia in negativo che in positivo, dell'attività economica, consentendo la formazione di deficit nelle fasi restrittive del ciclo e di surplus di bilancio in quelle espansive.

Un'altra teoria della finanza pubblica è stata quella tesa a valorizzare la sopra evidenziata flessibilità automatica del bilancio per stabilizzare gli andamenti economici. Per amplificarne gli effetti sono stati proposti cambiamenti della struttura del bilancio e della sottostante legislazione fiscale e di spesa, al fine di modellarla non sono sulla base dei consolidati principi di giustizia, certezza ed equità, ma anche in relazione a criteri prettamente macroeconomici[31].

[30] Al riguardo, si veda A. Lerner, *Functional Finance and the Federal Debt*, in *Social Research*, n. 10, 1943, pag. 38-51, nonché *The Economics of Control*, Mac Millan, New York, 1944, pag. 285-322.

[31] Cfr. J. Buchanan e R. E. Wagner, op. cit., 1997, pag. 178. La teoria sulla flessibilità automatica del bilancio si è sviluppata, in particolare, durante gli anni '30 del secolo scorso: per una descrizione delle nuove tendenze teoriche

3. Gli eccessi del *deficit spending* e la reazione contrattualistica: il pensiero di James Buchanan.

Nel secondo dopoguerra la "rivoluzione keynesiana" ha monopolizzato sia la teoria che la pratica delle scelte economiche, specialmente nei Paesi occidentali più avanzati, accompagnando la ricostruzione delle economie nazionali e lo sviluppo dei redditi e dell'occupazione.

Tuttavia, ben presto sono emersi problemi connessi alle ricadute negative di siffatte politiche sia sull'andamento del prodotto lordo in termini reali, a seguito delle crescenti pressioni inflazionistiche emerse a partire dagli anni '60, che sui saldi di finanza pubblica, in presenza di andamenti crescenti del disavanzo e dello *stock* di debito.

Peraltro, il collegamento tra l'andamento dell'economia reale e la politica di bilancio su cui tanto si era focalizzato il pensiero keynesiano mancava, di fatto, di una accorta disamina del sistema istituzionale deputato a compiere le scelte pubbliche.

In altri termini, le teorie keynesiane, sviluppatesi sullo sfondo del nascente "Stato pluriclasse", non tenevano conto dei meccanismi decisionali dei nuovi sistemi democratici che, per loro natura, rendevano sempre più difficoltosa l'attuazione concreta degli obiettivi macroeconomici.

Infatti, da una parte, lo Stato veniva così configurato -sia pure implicitamente- come una sorta di "pianificatore benevolente" in grado di perseguire, in modo "illuminato", politiche di sviluppo (definite come soluzione ad una sorta di problema tecnico di massimizzazione del prodotto lordo e dell'occupazione, in base alle condizioni del sistema economico), dall'altro si trascuravano i crescenti vincoli istituzionali connessi all'estensione del *Welfare State*[32].

E' come se il risalto dato alle finalità dell'azione pubblica ed al tecnicismo economico che tali scelte comportavano avesse messo in secondo piano l'aspetto giuridico ed istituzionale delle stesse decisioni di bilancio, i cui aspetti procedurali risultavano vieppiù fondamentali nell'incidere sia sul tipo di misure di politica economica prescelte, sia sul modo con cui le stesse venivano effettivamente poste in essere.

Peraltro, lungi dal configurarsi come un freno alla spesa, il Parlamento assumeva sempre più il ruolo di principale attore di decisioni finanziarie assunte senza adeguata copertura, a fronte di un

dell'epoca, si veda H. Stein, *The Fiscal Revolution in America*, University of Chicago Press, Chicago, 1969, pag. 187-190.

[32] Secondo J. Buchanan e R. E. Wagner (op. cit., 1997, pag. 95 e seguenti) "i risultati ottenuti sono prodotti dalla combinazione dell'emendamento keynesiano alla nostra Costituzione fiscale e della nostra forma di processo politico democratico. L'applicabilità di qualsiasi insieme di precetti o suggerimenti di politica economica non è invariante rispetto a istituzioni di decision-making alternative. Un insieme idealizzato di prescrizioni di politica economica può essere formulato per un dispotismo veramente benevolo. Ma questo insieme può risultare assai diverso dalle prescrizioni ideali per il complesso gioco della politica democratica (…) Keynes non era molto interessato alle istituzioni. La sua enfasi era sui risultati, non sulle regole o sulle istituzioni attraverso le quali tali risultati possono essere raggiunti".

Esecutivo che, in tale ribaltamento di ruoli rispetto al passato, diventava il punto di riferimento dei quadri complessivi di bilancio e della definizione dell'indirizzo politico, anche grazie ad una superiorità informativa e tecnica che gli consentiva quella visione unitaria dei costi inevitabilmente inibita ai membri delle Assemblee.

Non si può non considerare, peraltro, l'importanza della tempistica nell'adozione e l'implementazione delle misure di bilancio, che tendevano a privilegiare il decisionismo governativo rispetto alla discussione parlamentare: gli eventuali ritardi, oltre a prolungare l'eventuale stato di sofferenza dell'economia, avrebbero potuto determinare, al tempo stesso, effetti pro-ciclici al mutare delle condizioni di riferimento rispetto a quelle che, in origine, avevano giustificato un certo indirizzo di politica economica da parte delle autorità[33].

La reazione a queste problematiche si è sostanziata nella nascita della scuola della *Public Choice* (o del "costituzionalismo fiscale"). L'esponente principale, James Buchanan, ha avuto il merito, tra gli altri, di estendere l'analisi economica allo studio delle scelte politiche[34], determinando quella compenetrazione tra politica di bilancio ed istituzioni che l'approccio keynesiano aveva sostanzialmente trascurato.

Riprendendo la teoria dell' "ottimo paretiano", la *Public Choice* ha giustificato la necessità di dare corso a cambiamenti istituzionali qualora ciò determini un vantaggio per tutti gli individui, ovvero non arrechi danni ad alcuno; in sostanza, si veniva a stabilire una relazione diretta tra il criterio paretiano e la regola dell'unanimità, che dovrebbe informare le scelte a livello costituzionale e che, come vedremo, va a ricollegarsi direttamente con le problematiche di finanza pubblica.

Fondandosi sulla teoria microeconomica, la *Public Choice* ha ipotizzato che il soggetto politico sia soprattutto un "uomo economico", il cui comportamento si spiega secondo la logica dello scambio: l'attenzione viene così spostata dall'obiettivo finale perseguito alle regole mediante le quali avviene l'interazione tra i soggetti dal quale origina la decisione definitiva.

In tale contesto, diventa centrale la dinamica del processo decisionale, inteso come momento in cui la presa di coscienza circa la necessità di intervenire si tramuta in adozione effettiva di specifiche misure[35]. Tale aspetto istituzionale era stato trascurato da Keynes, tanto da far ritenere

[33] Come precisato da D. Shaviro (*Do Deficits Matter*?, The University of Chicago Press, Chicago, 1997, pag. 62) "*if implementation lag is great enough, Keynesian fiscal policy may end up heightening, rather than moderating, the business cycle. Milton Friedman used the metaphor of a thermostat that, reacting slowly to cold temperatures in December, at last turns the heat on in July*".

[34] Si veda, al riguardo, J. Buchanan e G. Tullock "*The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*", Liberty Fund, Indianapolis, 1999. Più in generale, sulla teoria del costituzionalismo fiscale si rinvia alla voce "*Public Choice*" in S. Ricossa, *Dizionario di Economia*, Utet, Torino, 1982, pag. 407 e seguenti.

[35] Secondo J. Buchanan (L'economia pubblica. Domanda e offerta di beni pubblici, Angeli, Milano, 1974, pag. 205), fino al periodo tra le due guerre mondiali "gli studiosi di finanza pubblica (…) continuarono tranquillamente ad

che la politica economica da lui propugnata si addicesse particolarmente ad un sistema decisionista (al limite, autoritario, o comunque possibilmente tecnocratico[36]) piuttosto che al funzionamento inevitabilmente più lento e "meditato" delle democrazie, specie quelle parlamentari[37].

Di contro, secondo la scuola del "costituzionalismo fiscale", il processo decisionale è fortemente influenzato dal contesto istituzionale, il quale rappresenta il vero discrimine tra il comportamento dell'individuo nel quadro delle scelte pubbliche e quello che si riscontra invece nel settore privato.

Secondo Buchanan, pur trattandosi del medesimo *homo oeconomicus*, le scelte pubbliche - intese come "le scelte tra vincoli alternativi mutualmente escludentisi che, una volta compiute, devono avere effetto su tutti i membri della collettività"[38]- rappresentano variabili endogene al sistema, anche perché tali decisioni sono assunte da soggetti eletti dai cittadini i quali, a loro volta, ne subiscono le conseguenze[39].

Da ciò consegue che, da una parte, non necessariamente il "fallimento del mercato" giustificava automaticamente l'ingresso dello Stato nell'economia (potendo anch'esso risultare parimenti inefficiente), dall'altro, l'articolazione delle regole del gioco risultava fondamentale nel determinare le risultanze del processo politico.

Sotto questo specifico aspetto, Buchanan ha sviluppato le teorie elaborate in precedenza da K. Wicksell, dal quale ha preso a riferimento i tre elementi costitutivi della tesi da quest'ultimo elaborata nel 1896: l'individualismo metodologico (cioè la centralità dell'individuo "quale soggetto che valuta, sceglie ed agisce"), l' *homo oeconomicus* (in relazione al comportamento razionale di scelta del singolo in base al proprio interesse economico) e l'idea della "politica come scambio".

---

ignorare l'intero processo politico. Non si interessarono affatto al modo in cui le decisioni fiscali venivano effettivamente prese e furono sempre disposti a ritenere l'intero settore di spesa del bilancio estraneo al loro campo di indagine".

[36] D. Shaviro (op. cit., 1987, pag. 208), citando J. Minarick, ritiene che la politica keynesiana anticiclica sia più efficace se gestita da un "*Socratic economist-king (who) sits, ever alert, with his hands on the fiscal and monetary policy dials (ready to respond w)henever news of an economic shock hits- or rather, whenever an economic shock hits, because the economic-king is omniscient and need not wait for the news… Fortunately, the economic-king is non-ideological as well as omniscient. He or she is a pure scientist, and has no political ax to grind.Therefore, all policy steps promote the long term good of the society,and follow established and accepted principles)*". Peraltro, diversamente dalla politica fiscale, nel caso della politica monetaria la Banca Centrale non soffre di tale *implementation lag* per l'impatto diretto degli strumenti impiegati (ad esempio, modifica del tasso di sconto o della riserva obbligatoria).

[37] Proprio l'economista americano, nella prefazione all'edizione tedesca della sua *Teoria Generale* aveva evidenziato come "*nonetheless, the theory of output as a whole, which is the what the following book purports to provide, is much more easily adopted to the conditions of a totalitarian state, than is the theory of production and distribution of a given output produced under the conditions of free competition and a large measure of lassaiz-faire*".

[38] J. Buchanan, *Towards analysis of Closed Behavioural Systems*, in *Theory of Public Choice, Political Applications of Economics*, a cura di J. Buchanan e R. D. Tollison, Ann, Arbor, University of Michigan Press, 1972, pag. 14.

[39] Di fondo, emerge l'idea dello "Stato Leviatano", cioè di soggetti pubblici che, al pari dei privati, perseguono razionalmente il loro interesse.

Con particolare riferimento a quest'ultimo aspetto, secondo l'approccio contrattualista la politica si configura come una struttura di "scambio complesso" tra gli individui, nel quale questi ultimi cercano di ottenere il soddisfacimento delle loro esigenze qualora il ricorso agli scambi nel mercato non lo rendano possibile[40].

L'accordo tra i partecipanti a questo scambio politico deve seguire, secondo Buchanan, la regola dell'unanimità, equivalente politico della libertà di scambiare beni divisibili sul mercato, a garanzia dell'efficienza del sistema: secondo tale ottica, la valutazione della politica prescelta non dipenderà più dalla mera valutazione dei risultati ottenuti, bensì dal grado di corrispondenza tra le regole stabilite per giungere alla decisione e la regola dell'unanimità.

Si può ritenere che siffatto accordo tra i partecipanti venga particolarmente esaltato da Buchanan in quanto consente di evitare il rischio che le scelte pubbliche siano adottate senza considerare il problema della copertura finanziaria, a causa della citata discrasia tra costi sociali diffusi e benefici privati concentrati, tipica dei moderni Stati pluriclasse. Mediante la regola dell'unanimità verrebbe cioè attenuato il rischio di fenomeni di *free riding* nel versante delle decisioni di finanza pubblica, sia nella forma di indesiderati incrementi della tassazione che in quella, più surrettizia, della "monetizzazione del disavanzo".

Analoga discrasia potenziale tra generazioni viene affrontata ipotizzando la necessità che le Costituzioni (cioè le regole fondamentali del processo politico) vengano redatte sotto un "velo di incertezza"[41], ritenendo che in tal modo possano essere favorite scelte improntate al *fairness* proprio per la maggior difficoltà dei singoli soggetti di individuare i propri interessi in un'ottica intertemporale[42].

---

[40] Secondo Buchanan (op. cit., in *Economia delle Scelte Pubbliche*, n. 1, 1987, pag. 9) "l'approccio di Wicksell si concentra sulla riforma delle regole, che può essere nell'interesse potenziale di tutti i giocatori, e non sul miglioramento delle strategie di gioco dei singoli giocatori nell'ambito delle regole già definite o esistenti".

[41] "Colui che sceglie, nel momento in cui si deliberano le regole, cioè nella fase costituente, non può prevedere come ogni singola regola inciderà sulla sua posizione nelle successive fasi del gioco. Chi può sapere che carte usciranno? La scelta tra le regole è, quindi, necessariamente effettuata sotto quello che ora chiameremmo un velo di incertezza" (J. Buchanan, *Meglio che arare*, in *Moneta e Credito*, vol. 66, n. 261, 2013, pag. 105). Pertanto, l'accordo in questione attiene alle regole che coinvolgono sia i soggetti che vi prendono parte, sia le future generazioni: applicando la teoria wickselliana della finanza pubblica nella sfera costituzionale, l'economista americano non limita l'analisi alle decisioni allocative ma prende in considerazione -sia pure necessariamente in astratto- anche le regole concernenti la redistribuzione fiscale nell'arco di un determinato periodo.

[42] Le regole richieste da Buchanan e Wagner rispondono alla logica secondo la quale in materia di bilancio bisogna "legare" lo Stato per inibire le sue naturali propensioni alla spesa, alla stregua di quanto fece Ulisse nell'attraversare il tratto di mare in cui i marinai erano si trovavano esposti al richiamo delle sirene, facendosi legare all'albero e mettendo la cera negli orecchi ai propri marinai (nel senso, J. Elster, *Ulisse e le sirene*, Il Mulino, Bologna, 1973). Tra l'altro, secondo l'economista americano "la democrazia può promuovere il benessere generale se essa, come Ulisse, riconosce che deve vincolare se stessa contro le tentazioni opportunistiche che è scontato emergano dalla istituzione che la definisce, ossia la regola di maggioranza. Il benessere generale può sopravvivere, lo stato discriminatorio no" (*Can Democracy Promote the General Welfare?*, in *Social Philosophy and Policy*, n. 14, 1997, pag. 165).

La condizione di fondo rimane l'accordo generale: qualora questo si realizzi, può essere stabilito un nesso di legittimazione tra lo Stato e l'individuo, in caso contrario si renderà necessario dare corso ad idonee riforme costituzionali per porvi rimedio.

Da questo impianto logico deriva la valenza negativa attribuita dalla c.d. *Public Choice* ai disavanzi pubblici e, in particolare, al debito, perché la mancata copertura delle spese impedisce di dare vita ad un "calcolo contrattuale" che possa giustificare la sottrazione di risorse a danno delle generazioni future per soddisfare esigenze di consumo del periodo corrente: bisogna peraltro tenere conto che, secondo Buchanan, il disavanzo registrato nella pratica riguarda principalmente le spese correnti e non gli investimenti pubblici, talchè le stesse misure di *policy* risentono di una visione di corto respiro[43].

In più, Buchanan ritiene che non si venga a realizzare quella "equivalenza" ipotizzata da Ricardo prima e da Barro poi, a causa della c.d. "illusione fiscale" determinata dalla discrasia tra i costi/benefici sociali ed i costi/benefici privati: i contribuenti attuali sarebbero stati così portati a sottostimare gli oneri futuri derivanti dall'inevitabile, futuro inasprimento fiscale per estinguere il debito[44], attenuando quei meccanismi di auto-disciplina del sistema che l'obbligo di copertura avrebbe dovuto determinare, incentivando così politiche di *deficit spending*.

Escluso l'assunto dello Stato come "pianificatore benevolente", era inevitabile, secondo l'approccio della *Public Choice*, che decisioni di finanza pubblica, adottate in assenza di adeguati vincoli costituzionali da parte di agenti volti a perseguire propri interessi di breve termine (il consenso e la rielezione da parte dei politici, alta spesa pubblica e bassa tassazione da parte dei cittadini), avrebbero condotto alla formazione di debiti crescenti[45].

---

[43] "*The financing of current public consumption by debt issue is unjust because it shifts income from those who are not and cannot be beneficiaries of the outlay and who do not and cannot participate in complex political process that generates the observed results. 'Taxation without representation' is literally descriptive of the plight of those who will face the debt-burden overhang in future periods*" (J. Buchanan *Budgetary Bias in Post-Keynesian Politics: The Erosion and Potential Replacement of Fiscal Norms*, in *The Collected Works of James M. Buchanan*, vol. 14, Liberty Fund, Indianapolis, 2000, pag. 467). Si veda anche J. Buchanan, *Public Debt and Capital Formation*, in *Taxation and the Deficit Economy: Fiscal Policy and Capital Formation in the United States*, Pacific Research Institute for Public Policy, San Francisco, 1986, pag. 177-194.

[44] Secondo l'economista americano, l'inefficacia del *deficit spending* keynesiano teorizzata da Ricardo e Barro non si sarebbe realizzata a causa della mancata coincidenza tra i soggetti che avrebbero beneficiato dell'emissione dei titoli di Stato e, più in generale, dell'aumento di spesa pubblica, e coloro i quali avrebbero dovuto sostenere il relativo onere all'atto di rimborsare siffatto debito.

[45] Come precisato da Buchanan (*The Economic Consequences of the Deficit*, in *Economia delle Scelte Pubbliche*, n. 3, 1986, pag. 156) "*we have a fiscal structure from which almost all pretense of balancing off the costs of taxes against the benefits of spending has been removed. The problem is not, however, with irresponsibile political leaders, either in the executive or legislative branches of government. The problem is that rules of the game are such as to make fiscal responsibility and fiscal prudence beyond the limits of the politically feasible. Constituents enjoy the benefits of public spending: they do not enjoy paying taxes*".

Il "pareggio" di bilancio veniva così giustificato in nome del principio di equità intergenerazionale che il comportamento opportunista dei *policy-makers* rischiava sistematicamente di inficiare.

In tale contesto, il contrattualismo non solo ha analizzato il processo dal quale derivano le scelte finali di spesa pubblica ma ha anche legato tra loro le dinamiche politiche con quelle più prettamente economiche: se l'elettore è un "uomo economico", le sue preferenze elettorali si formeranno sulla base dell'economia che, a sua volta, è influenzata dalle politiche poste in essere dai soggetti al governo.

Il rapporto tra l'evoluzione politico-istituzionale dello Stato ed il cambiamento degli indirizzi di politica economica, caratterizzante i maggiori paesi occidentali nel corso del XX secolo, spiegava per Buchanan perché la teoria del "valore e controvalore" di Knut Wicksell -secondo la quale la contestuale decisione in materia di entrata e di spesa, creando una sorta di interdipendenza, avrebbe garantito una maggiore responsabilità finanziaria dei *policy-makers*- risultava di difficile applicazione.

A fronte delle peculiari strutture istituzionali nel nuovo Stato pluriclasse a suffragio universale, non era più possibile ancorare il principio del pareggio di bilancio unicamente al rispetto di una regola morale, peraltro erosa dalle giustificazioni al *deficit spending* addotte dalla teoria keyenesiana[46], ma era necessario prevedere un obbligo giuridicamente vincolante, attraverso l'inserimento del principio del pareggio di bilancio in Costituzione[47].

Tale regola doveva essere semplice e chiara, comprensibile per l'opinione pubblica e non alla sola *élite* degli economisti: inoltre, doveva riflettere ed esprimere valori condivisi dai cittadini, per dare fondamento concreto alla prescrizione normativa e renderla vincolante sia giuridicamente che moralmente[48].

---

[46] Come evidenziato da A. Zorzi Giustiniani (op. cit., 2000, pag. 41 e 42) "i teorici della Public Choice hanno dimostrato che nei regimi democratici, nei quali l'investitura dei governanti procede dal basso e scaturisce da una competizione elettorale, vi è una naturale tendenza dei politici a moltiplicare i progetti di spesa per soddisfare le richieste crescenti della base elettorale. La propensione erogatoria sarebbe favorita dal c.d. log-rolling, una tecnica consociativa, consistente in un reciproco, collusivo scambio di favori tra parlamentari di opposti schieramenti interessati a varare leggi di spesa sollecitate da destinatari delle rispettive constituencies. Anche le burocrazie manifesterebbero una naturale tendenza alla espansione dei programmi di spesa, la cui spinta motivazionale sarebbe da mettere in relazione all'accrescimento del potere burocratico derivante dall'ampliamento del budget amministrativo".

[47] "*The most elementary prediction from public choice theory is that in the absence of moral or constitutional constraints democracies will finance some share of current public consumption from debt issue rather than from taxation and that, in consequence, spending rates will be higher than would accrue under budget balance*" (J. Buchanan "*Budgetary Bias in Post-Keynesian Politics: The Erosion and Potential Replacement of Fiscal Norms*", in "*The Collected Works of James M. Buchanan*", vol. 14, Liberty Fund, Indianapolis, 2000, pag. 471). Si veda, al riguardo, anche J. Buchanan, *The Moral Dimension of Debt Financing*, in *Economic Enquiry*, 1985, pag. 1-6.

[48] Cfr. J. Buchanan e E. R. Wagner, op. cit., 1997, pag. 208-209, secondo i quali, peraltro, il principio del pareggio di bilancio ha il grande vantaggio della semplicità e della comprensione da parte della generalità dei consociati,

Era in ogni caso ammessa l'introduzione di apposite clausole di salvaguardia che consentissero eccezioni temporanee al rispetto del "pareggio", quale il verificarsi di un'emergenza nazionale, di un evento bellico o di una calamità economica.

In questo modo, fermo restando il funzionamento del processo politico ordinario, le decisioni comportanti aggravi di oneri per la finanza pubblica potevano essere adottate valutando in modo più consapevole ed attento i relativi costi e benefici, a prescindere dalla specifica destinazione delle risorse nei vari rami dell'attività pubblica, in modo da privilegiare, se del caso, questo o quel settore (assistenza, previdenza, difesa, ecc.) fermo restando l'obbligo di copertura integrale degli oneri discendenti. Si trattava, in altri termini, di disporre di un chiaro vincolo finanziario in base al quale orientare le decisioni di spesa secondo una scala di priorità.

Al fine di fronteggiare un eventuale squilibrio di bilancio, determinato, ad esempio, da un gettito fiscale inferiore alle previsioni, ovvero da eventi esogeni non straordinari impattanti sulla spesa, Buchanan riteneva necessario che la regola del pareggio di bilancio includesse uno specifico meccanismo di aggiustamento in grado di attivarsi automaticamente, cioè che prescindesse dal processo decisionale ordinario[49].

L'approccio contrattualista riteneva preferibile ricorrere a correzioni automatiche sul versante delle spese anziché su quello delle entrate, al fine di evitare ricadute negative sulla domanda dei servizi privati, seguendo così la stessa logica del soggetto privato che, qualora si venisse a trovare in una situazione individuale di squilibrio finanziario, ridurrebbe necessariamente le spese, non potendo certo "rimodulare" a discrezione il proprio reddito (almeno nel breve termine)[50].

Sulla scorta di queste idee, lo stesso Buchanan ha poi proposto un emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti d'America per stabilire il principio del pareggio di bilancio ed allineare così la Costituzione formale a quella che lui stesso definiva Costituzione fiscale non scritta[51].

---

facilitati in questo proprio dalla trasposizione del principio di responsabilità finanziaria privata comunemente conosciuto nella sfera delle politiche governative.

[49] In realtà, Buchanan ritiene preferibile ricorrere a correzioni automatiche sul versante delle spese, al fine di evitare ricadute negative sulla domanda dei servizi privati, nonché per seguire la stessa logica del soggetto privato che, qualora si trovassero in tale situazione individuale di squilibrio finanziario, ridurrebbero necessariamente le spese, non potendo certo "rimodulare" a discrezione il proprio reddito (almeno nel breve termine). Al più, si potrebbero individuare alcune "voci" di bilancio che sarebbero esonerate da tale intervento in ragione dell'importanza dei bisogni che soddisfano ovvero perché derivanti da obbligazioni giuridiche non reversibili.

[50] Al più, si potrebbero individuare alcune "voci" di bilancio che sarebbero esonerate da tale intervento in ragione dell'importanza dei bisogni che possano di per sé soddisfare, ovvero perché derivanti da obbligazioni giuridiche non reversibili.

[51] "*The first (step to be taken in moving toward genuinely effective fiscal reform) is that of recognizing explicitly that a meaningful constitutional norm is required, independently of just what this norm might be within rather broad limits. Budgets cannot be left adrift in the sea of democratic politics. They must be constructed with constraints that impose external form and coherence on the particular decisions about size and distribution which an annual budget reflects. The elected politicians, who must be responsive to their constituents, the governmental*

A margine, giova ricordare che un'altra corrente di pensiero critica verso l'approccio keynesiano è stata quella monetarista (c.d. "Scuola di Chicago"), il cui principale esponente Milton Friedman ha criticato l'intervento statale nell'economia, circoscrivendo la funzione delle autorità pubbliche nel ruolo neutrale di garanti della stabilità monetaria, col compito precipuo di "sintonizzare" la crescita della base monetaria all'effettivo andamento dell'economia reale (c.d. *fine tuning*) [52].

Secondo tale teoria, il disavanzo di bilancio non solo incideva sugli equilibri di mercato ma determinava effetti inflazionistici con ricadute negative sia sulla domanda che sull'offerta di moneta, controbilanciando così l'effetto espansivo di tali misure in termini reali: inoltre, causava inevitabilmente un aumento dei tassi d'interesse che "spiazzavano" in senso riduttivo gli investimenti privati ed il credito al consumo[53].

Peraltro, tale eventuale "inflazione a sorpresa" non avrebbero potuto avere effetti positivi nell'economia a lungo termine, stante l'ipotesi di aspettative razionali che non ammetteva errori previsionali degli operatori economici.

Secondo la teoria monetarista, la definizione preventiva di regole volte a vincolare i margini di manovra delle autorità sia nelle politiche monetarie che di bilancio avrebbe così determinato indubbi vantaggi in termini di stabilità e, quindi, di maggiore prevedibilità e responsabilità delle scelte degli agenti economici, i quali venivano messi in condizione di orientare le proprie aspettative in relazione ad un quadro istituzionale certo e duraturo nelle sue caratteristiche di fondo[54].

---

bureaucracy as well as the electorate, need something by way of an external and "superior" rule that will allow them to forestall the persistent demands for an increased flow of public-spending benefits along with reduced levels of taxation" (J. Buchanan e R. E. Wagner, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, in "*The Collected Works of James M. Buchanan*", vol. 8, Liberty Fund, Indianapolis, 2000, pag. 182). Per ulteriori approfondimenti sulla proposta di Buchanan di inserire in Costituzione il principio del pareggio di bilancio, vds. *The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Arguments*, in "*The Collected Works of James M. Buchanan*", vol. 14, Liberty Fund, Indianapolis, 2000, pag. 493-518.

[52] Cfr. A. Zorzi Giustiniani, op. cit., 2000, pag. 43-44.

[53] M. Friedman riteneva che la politica economica keynesiana non riusciva a dare vita a misure anticicliche, per gli effetti reali incerti e ritardati di tali interventi. Non solo il *deficit spending* sarebbe inefficace a stimolare l'economia reale nel lungo periodo, ma anche la politica monetaria -che pure sarebbe in grado di incidere sugli andamenti del sistema economico- non potrebbe essere utilizzata dalle autorità in modo discrezionale per perseguire obiettivi espansivi, a causa della imprevedibilità dei suoi effetti, talchè la soluzione migliore sarebbe quella di calibrare l'andamento dell'offerta di moneta in base alla crescita reale di lungo periodo.

[54] Si veda, al riguardo, M. Friedman e W. Heller, *Monetary vs Fiscal Policy*, Norton and Company Limited, New York, 1969, nonché E. Burmeister e E. Phelps, *Money, Public Debt, Inflation and Real Interest*, in *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 3, 1971, pag. 153.

4. La Scuola italiana di Scienza delle Finanze. Il pensiero di Luigi Einaudi.

James Buchanan è stato un grande estimatore di quella tradizione italiana di scienza delle finanze che si è sviluppata tra la fine del XIX e la prima metà del XX secolo[55], specie per il fatto che "gli italiani erano sfuggiti alle illusioni dello Stato onnisciente e benevolo, che avevano ottenebrato le menti degli scienziati e filosofi sociali di lingua inglese e tedesca. Gli italiani avevano chiuso da tempo con le assurdità dell'utilitarismo benthamita e dell'idealismo hegeliano. La politica reale, anziché idealizzata, con persone reali come attori: queste erano le pietre angolari delle costruzioni italiane, sia di quelle dello Stato democratico-cooperativo, sia di quelle dello Stato monopolizzato da una classe dominante" [56].

E' quindi importante effettuare un sia pur breve riferimento ai principali protagonisti di questa scuola, sia perché le loro teorie hanno fatto da fondamento ai principi elaborati dalla *Public Choice* appena esposti (specie nella figura del suo principale esponente, Buchanan), sia perché al suo interno sono annoverati Einaudi e Vanoni i quali sarebbero poi stati tra i protagonisti, in sede di Assemblea Costituente, della redazione dell'art. 81 della Costituzione repubblicana concernente, tra l'altro, l'obbligo di copertura finanziaria per le leggi di spesa. Nelle loro esperienze personali (esponenti della Scuola italiana della scienza delle finanze da un lato, membri dell'Assemblea Costituente dall'altro) si ritrova quel connubio tra economia e diritto, tra scelte pubbliche e istituzioni, che caratterizza per sua natura la disciplina del bilancio, anche a livello costituzionale, e che risulta fondamentale ai fini della presente analisi.

Come vedremo in seguito, mentre il terzo comma dell'art. 81 fa riferimento alla teoria giuridica della "legge formale", nel successivo quarto comma si ritrova l'essenza dei principi di trasparenza e responsabilità nella decisione di finanza pubblica, nonché di equilibrio tendenziale tra entrate e spese.

Pur avendo origini diverse, in entrambe le disposizioni, infatti, era ben presente la necessità che le scelte pubbliche venissero adottate con una consapevole presa di coscienza dei relativi costi e benefici da parte di eletti ed elettori, sia in sede di predisposizione del documento di bilancio (nel

[55] La visione pessimista di Buchanan sulle tendenze espansive delle spese pubbliche e la conseguente necessità di frenare gli "appetiti" fiscali dello Stato erano maturati a seguito di una esperienza di studio fatta proprio in Italia negli anni '50. Come lui stesso ha avuto modo di sottolineare, "*I picked up some of the Italians who had paid much more attention to the model of the state, the model of politics. I spent a year in Italy (1955-56). It changed my perspective on politics because I think a lot of Americans, of my generation anyway, still had a romantic view of politics. Italians, for me at least, served the function of introducing a lot of skepticism, a lot more questions. Had I not spent that year in Italy, I might not have ever really been able to come to the critical realistic view of politics as I did. All that was by way of background*" (*Interview with James Buchanan*, in *The Region*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minneapolis, 1995).

[56] J. Buchanan, op. cit., 2013, pag. 99. Da ricordare, peraltro, che l'economista americano aveva curato una lunga rassegna proprio sulla Scuola Italiana di Scienza delle Finanze, pubblicata in "*Fiscal Theory and Political Economy*", nel 1960.

quale sia le entrate che le spese venivano presentate nella loro integralità dal Governo, dando centralità alla definizione dell'indirizzo politico finanziario, per poi essere approvate dalle Camere nell'esercizio della loro funzione di controllo), sia nell'implementazione delle singole decisioni di spesa.

In questo modo, si poteva evitare che la naturale tendenza di spesa delle Assemblee elettive determinasse squilibri finanziari per la mancata considerazione degli effetti delle decisioni assunte, consentendo altresì agli stessi cittadini di poter controllare e valutare l'attività finanziaria dei pubblici poteri: erano questi i presupposti per garantire gli equilibri di bilancio, al di là della previsione *tout court* di un obbligo costituzionale di "pareggio".

Nello specifico, la tradizione italiana di scienza delle finanze ha applicato l'individualismo metodologico di impostazione marginalista all'analisi delle istituzioni pubbliche[57], così da stabilire un legame tra la teoria economica e la finanza pubblica utilizzando anche per quest'ultima i precetti microeconomici di sacrificio ed utilità che sono alla base delle scelte di consumo, risparmio ed investimento degli operatori privati, siano essi produttori o consumatori[58].

Pantaleoni, nell'applicare per primo il marginalismo alla finanza pubblica (fondamentale per applicare l'individualismo metodologico alle decisioni pubbliche), aveva già indicato con chiarezza la necessità di creare un sinallagma tra la decisione di spesa e la relativa copertura finanziaria.

Secondo l'economista italiano, ciò avrebbe rappresentato un deterrente agli eccessi di spesa in quanto avrebbe costretto le autorità di governo a fare i conti con il proprio elettorato, il quale risultava beneficiario della spesa ma, al tempo stesso, anche contribuente della stessa: concetto, questo, che come noto è stato ripreso da Wicksell e, successivamente, dagli economisti della *Public Choice*.

In generale, Pantaleoni ha esteso alle scelte pubbliche lo stesso principio di razionalità proprio degli individui, ritenendo che il Parlamento avrebbe distribuito le spese secondo lo stesso criterio con cui il singolo ripartisce comunemente il reddito a sua disposizione nell'acquisto dei beni, massimizzando così la propria utilità[59].

---

[57] A. E. Galeotti, *Individuale e collettivo. L'individualismo politico metodologico nella teoria politica*, Franco Angeli, Milano 1988, pag. 11. Si veda anche G. Dallera, *La Scuola Italiana di Scienza delle Finanze*, in *Moneta e Credito*, vol. 66, n. 261, 2013, pag. 43-91. Sui presupposti del marginalismo e la diversità di approccio rispetto alla scuola classica, si vedano le sintetiche indicazioni fornite da A. Monorchio e N. Quirino, *Economia della finanza pubblica*, Cacucci Editore, Bari, pag. 39-40.

[58] Riprendendo l'idea dello "*scambio volontario*" della scuola austriaca e svedese, la Scuola italiana riteneva che i beni pubblici avessero la stessa utilità di quelli privati: poiché gli stessi vengono richiesti dagli individui pagando in controprestazione l'imposta, se il bilancio dello Stato riflette le loro preferenze si giunge ad un equilibrio Pareto-efficiente sul lato sia delle entrate che su quello delle spese.

[59] M. Pantaleoni, *Contributo alla teoria del riparto della spese pubbliche*, in *La rassegna italiana*, anno III, vol. IV, 15 ottobre, 1883, pag. 25-60. Seguendo il principio dell'utilità marginale, i cittadini ripartiscono la loro ricchezza tra i

A sua volta, nel definire il bilancio pubblico il Parlamento avrebbe dovuto massimizzare il benessere generale, confrontando l'utilità marginale delle spese con il sacrificio derivante dall'imposizione fiscale; in questo senso, l'analisi della spesa pubblica seguiva la logica propria del marginalismo, in quanto il livello massimo di soddisfazione collettiva veniva raggiunto allorquando venivano eguagliati tra loro i gradi finali di utilità associati alle singole scelte. Pertanto, per Pantaleoni, in fase di formazione del bilancio dello Stato, le entrate pubbliche dovevano essere distribuite tra i vari capitoli di spesa in modo tale da realizzare l'uguaglianza delle utilità marginali dei rispettivi stanziamenti.

Il medesimo criterio di ottimalità è stato da lui attribuito al Parlamento nel decidere il grado di pressione tributaria, al fine di realizzare l'eguaglianza tra il livello dell'utilità marginale derivante dal totale delle spese pubbliche e quello della disutilità marginale delle imposte complessivamente fatte pagare alla collettività[60].

Lo stesso approccio microeconomico è stato seguito da un altro esponente della Scuola italiana di Scienza delle Finanze, De Viti De Marco.

Nella sua analisi grande importanza era attribuita al bilancio pubblico, quale "fattore di primissima importanza nelle vicende storiche dei popoli; senza comprenderlo e tenerne conto, si può fare la storia descrittiva e drammatica delle guerre e delle rivoluzioni, ma non se ne dà la spiegazione"[61].

L'idea di fondo della sua teoria della finanza pubblica era che lo Stato fosse una sorta di ente produttore che trasformava una parte della ricchezza privata in beni e servizi pubblici: a prescindere dalla forma di governo concretamente adottata, lo Stato realizzava un calcolo tra il vantaggio ed il sacrificio derivanti da una decisione di spesa e dal connesso onere di finanziamento, alla stregua di quanto avveniva solitamente nell'economia privata.

---

bisogni individuali e quelli collettivi, provvedendo a soddisfare i primi direttamente, i secondi tramite lo Stato con il pagamento delle tasse.

[60] Pertanto il calcolo marginalista, tipico della microeconomia, diventava rilevante anche per determinare le scelte pubbliche. Pantaleoni ritiene che la teoria del valore sia da privilegiare rispetto a quella dell'equilibrio: poiché nella decisione di bilancio le valutazioni individuali concorrono a definire la valutazione collettiva, è l'utilità marginale associata ai singoli quella che determina il valore di un bene, non quella totale. Per ulteriori approfondimenti del pensiero di M. Pantaleoni, si veda *Principii di economia pura*, Barbera, Firenze, 1889, nonché *Erotemi di economia*, Laterza, Bari, vol. I, 1925. Con riferimento alla teoria dell'equivalenza ricardiana, Pantaleoni ritiene che il trasferimento dell'onere del debito alle generazioni future possa avvenire solo se queste non ereditano, insieme agli obblighi di pagare gli interessi e di restituire il debito, un capitale in misura adeguata per sostenere tali oneri; tale trasferimento opera anche nel caso di debito contratto all'estero, qualora lo stesso risulti superiore al patrimonio posseduto dalla generazione presente al momento in cui lo Stato ricorre al mercato finanziario per fronteggiare le proprie spese. Questo può avvenire anche quando la generazione presente consuma le risorse ottenute col debito, invece di trasmetterle.

[61] Cfr. A. De Viti De Marco, *I principi dell'economia finanziaria*, Einaudi, Torino, 1953.

Il bisogno collettivo nasceva da valutazioni individuali ed era soddisfatto dai beni pubblici, i quali venivano forniti, a loro volta, in base ad un'analisi costi-benefici[62]: in sintesi, la finanza pubblica era basata su principi di minor sforzo e di massimizzazione dell'utilità, analogamente ad un comune privato.

In luogo del concetto di "prezzo" dei servizi pubblici, che farebbero prefigurare un chiaro legame di prestazione e controprestazione per ogni singola attività dello Stato, l'economista italiano faceva riferimento al "costo", finanziato mediante le imposte, nel convincimento che lo Stato producesse principalmente servizi generali, non speciali[63].

Inoltre, sulla base dell'assunto secondo il quale ci doveva essere proporzionalità tra le imposte e la domanda pubblica di ogni contribuente, De Viti De Marco propugnava il pareggio di bilancio come equilibrio finanziario nel quale veniva stabilito un rapporto tra queste due grandezze[64].

In merito alla difficoltà di controllare la spesa pubblica, De Viti De Marco, facendo riferimento all'Italia del 1890 (ove vigenza un suffragio ristretto per censo e solo maschile, nonché un sistema elettorale basato sui collegi uninominali) riteneva che "i Parlamenti sono in grandissimo numero di questioni rappresentanze di interessi particolari -di classi o di regioni- (…) e in questi casi la maggioranza si forma attraverso accordi o reciproche concessioni , in modo che il risultato finale non coincide con l'interesse generale del paese (…) Ciascuno tanto più energicamente lotta per ottenere un porto, una strada, una stazione (…) quanto più è convinto che il costo sarà sopportato da tutto intero il Paese"[65].

Già nella sua analisi, pertanto era ben presente la trasformazione del ruolo delle Assemblee nei riguardi delle politiche di spesa, così la tendenza a presentare proposte che comportassero

[62] Si veda, al riguardo, A. De Viti De Marco, *Principi di economia finanziaria*, Giulio Einaudi Editore, Torino, 1934.

[63] Nel senso A. De Viti De Marco, *Il carattere teorico dell'economia finanziaria*, Pasqualucci, Roma, 1888, pag. 103.

[64] E. Vanoni (*Natura e interpretazione delle leggi tributarie*, in *Opere giuridiche*, vol. I, Milano, 1961, pag. 49) osserva a tal proposito che per De Viti De Marco "*il diritto all'imposizione, negli Stati moderni, viene a fondarsi sul rapporto di scambio che intercorre tra la prestazione dei tributi e la controprestazione dei servizi pubblici*".

[65] Cfr. A. De Viti De Marco, *L'industria dei telefoni e l'esercizio di Stato*, in *Giornale degli economisti* , settembre 1890, pag. 305-306. Si richiamano, altresì, le interessanti considerazioni di P. De Ioanna (*Crisi e prospettive della contabilità pubblica*, in *Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, Quaderno n. 20, Giappichelli Editore, Torino, 2010), secondo cui "tutta la teoria anglosassone sulle scelte pubbliche non ha fatto che attualizzare le analisi della scuola italiana di finanza pubblica.; tuttavia, le assunzioni più interessanti degli studiosi di bilancio pubblico del secondo dopoguerra in realtà, ad avviso di chi scrive, convergono nell'indicare che i processi di scambio opaco , con i costi posti a carico della collettività, attraverso l'inflazione o il debito, possono essere assai più perversi in regimi politici che accentrano il potere nel solo governo, senza contrappesi o controlli; la lotta che si svolge in Parlamento, alla luce del sole tra gruppi di interesse, si svolge esattamente dentro il governo, in modo opaco e al riparo da ogni controllo. La tesi del dominio del governo nel processo di bilancio è semplicemente banale. Il nodo cruciale di ogni democrazia parlamentare sta nell'individuare un punto di equilibrio trasparente tra le prerogative del Governo che deve essere messo nella condizione di attuare le sue politiche e quelle del Parlamento, che deve avere sufficienti poteri di decisione e di controllo, reali non puramente nominali. Ma tutto ciò è possibile solo se i bilanci pubblici offrono una ricostruzione chiara e attendibile dei flussi finanziari che intermediano, della loro allocazione e delle tendenze".

benefici concentrati su taluni territori o categorie sociali con oneri a carico dell'intera collettività nazionale.

Luigi Einaudi, riprendendo anch'egli le categorie analitiche del marginalismo, riteneva che l'azione dello Stato dovesse minimizzare i costi dell'imposizione fiscale e massimizzare i benefici della spesa pubblica; lo Stato stesso si comportava, quindi, come un fattore della produzione che interveniva assieme al capitale ed al lavoro privati nella definizione della combinazione produttiva più efficiente[66].

Di fatto, nel pensiero di Einaudi, Stato e mercato non erano più figure antitetiche ma risultavano tra loro complementari, nell'ottica di perseguire la soluzione più efficiente possibile.

Peraltro, lo Stato era chiamato a difendere le scelte individuali dei cittadini dall'incertezza determinate dalla crescente complessità della realtà economica e sociale: in tale contesto, veniva ammesso l'incremento della spesa pubblica al fine di soddisfare crescenti bisogni sociali, a condizione, tuttavia, che i cittadini fossero posti nelle condizioni di valutare e controllare liberamente le scelte di finanza pubblica operate dallo Stato.

In sintesi, il primo fondamento della finanza pubblica nello Stato pluriclasse era individuato da Einaudi nella pubblicità e nel giudizio della pubblica opinione sul bilancio[67], cui dava un contributo fondamentale il Parlamento, nel quale l'iter di approvazione delle leggi rappresentava un importante "intervallo di pubblicità" dove veniva data parola, sia pure indirettamente, al "primo che passa"[68].

---

[66] Per una sintesi dei principali aspetti della teoria di Einaudi, si veda *Principi di Scienza della Finanza*, Edizioni Scientifiche Einaudi, Torino, 1952.

[67] Nel confrontare la finanza borbonica con quella cavouriana, L. Einaudi (*Miti e paradossi della giustizia tributaria*, Giulio Einaudi Editore, Torino, 1940, pag. 281) "la finanza borbonica escludeva e quella cavourriana invocava la pubblicità. Non basta la buona onesta gestione del pubblico denaro, di cui i Borboni si vantavano; importa che la onestà e la bontà siano sottoposte alla prova della pubblica critica. La finanza borbonica preferiva i tributi sui consumi, che erano inavvertiti ed era aliena dai tributi sui redditi, i quali rischiavano di scontentare i ceto medi commerciali e professionali, per abito proclivi alla critica; la finanza cavourriana non temeva di chiamare a contributo palese quei ceti, i quali avevano luogo nel governo e partecipavano alle deliberazioni sulle spese e sulle entrate. La finanza borbonica provvedeva alle opere pubbliche atte a dare incremento all'economia del paese entro i limiti dell'aumento spontaneo delle entrate al disopra delle esigenze delle spese ordinarie, sì da far credere che l'opera fosse dovuta a generosità del sovrano; la finanza cavourriana non temeva di anticipare con prestiti l'incremento del gettito tributario e lo provocava con opere di ferrovie, di canali, di navigazione atte a crescere la produttività del lavoro nazionale. La finanza borbonica si vantava di assicurare ai suoi popoli un minimo di gravezza di imposta; la finanza cavourriana non temeva di crescere 1' ammontare assoluto dell' onere tributano, quando, per il crescere della prosperità nazionale, il margine assoluto di reddito rimasto a disposizione dei cittadini anche esso cresceva".

[68] "Il Parlamento vale qualcosa solo perché è l'eco della gente che non si sa come si chiami, che non conta nulla; ma fa arrivare la sua voce ammonitrice nel breve o lungo intervallo che passa fra il momento in cui un disegno di legge viene depositato sul banco della presidenza della camera o del senato e quello in cui diventa legge. La vera garanzia della vita e della libertà e degli averi dei cittadini sta in quell'intervallo di pubblicità. Qui è la principale virtù dei parlamenti; e questa virtù non possiamo ucciderla. Sia pure breve quell'attimo di pubblicità; sia congegnato come si vuole il metodo per dar la parola al "primo che passa"; ma quell'attimo, quel metodo devono esistere. Un governo forte ama la luce ed il dibattito. Può avere in non cale la voce dei parlamentari; non può ignorare la voce di colui

Nel pensiero dell'economista torinese, il perseguimento del pareggio di bilancio non era fondato su una aprioristica diffidenza nei confronti di qualunque intervento dello Stato nell'economia, bensì era l'espressione di una sana politica finanziaria volta al miglioramento del benessere generale della Nazione: l'indicatore di riferimento era il livello generale dei prezzi, la cui stabilità rappresentava la "pietra del paragone" di una accorta gestione di bilancio.

La preoccupazione principale di Einaudi era quella che lo Stato facesse ricorso allo strumento monetario per finanziare la spesa pubblica: l'inflazione era strettamente legata a tale aspetto in quanto conseguiva, nel medio termine, dalla quantità di moneta emessa dalla Banca Centrale in eccesso rispetto alle capacità di assorbimento del sistema economico. La priorità era il mantenimento della stabilità dei prezzi ed il "pareggio" di bilancio era funzionale a tale obiettivo: detto in altri termini, la politica di finanza pubblica non doveva inficiarne il perseguimento.

Nel pensiero di Einaudi, il tema della regolazione dell'offerta di moneta, sviluppato nel corso degli anni '40, era connesso al progetto di una federazione economica europea, da lui stesso sostenuto al fine di avviare una pacificazione tra i popoli europei: il trasferimento del potere monetario ad un livello sovranazionale avrebbe sottratto la causa principale della stampa di moneta, cioè il ricorso ai conflitti bellici.

Lo stesso Einaudi precisava che "la rinuncia al diritto di emissione di carta moneta, fiduciaria od a corso forzoso, non implica alcuno diritto di controllo della federazione sulle finanze dei singoli Stati. Semplicemente implica la rinuncia degli Stati singoli a valersi del torchio dei biglietti per far fronte alle spese pubbliche"[69].

Estrapolato dal periodo in cui tali temi venivano affrontati, non appare ardito proporre in questa sede un parallelismo con le attuali vicende, con la differenza che oggi, invertendo il rapporto causa-effetto, è la devoluzione della sovranità monetaria ad un soggetto sovranazionale a sottrarre uno strumento illimitato per finanziare il *deficit spending* quale, appunto, quello monetario[70].

In conclusione, non si ritiene di poter appiattire il pensiero einaudiano *sic et simpliciter* nel sostegno al "pareggio", pur se da lui effettivamente manifestato durante il suo mandato al Quirinale: il suo approccio sembra piuttosto caratterizzarsi per una centralità data alla questione

---

che aveva una osservazione giusta da fare" (L. Einaudi, *Il contributo del primo che passa*, in *Corriere della Sera*, 15 novembre 1922).

[69] Cfr. L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Edizioni di Comunità, Milano, 1950, pag. 53-54.

[70] Come evidenziato in un interessantissimo articolo di M. Sarcinelli (*La Costituzione italiana e la moneta: un incontro mancato*, in *Rivista di Politica Economica*, luglio-agosto 2006, pag. 86) Einaudi, proponendo di trasferire il potere monetario ad livello federale per affrancarlo dalla necessità di finanziare le operazioni militari mediante la stampa di carta moneta, foriera per sua natura di generare inflazione, manifesta il proprio convincimento che "la stabilità monetaria deriva, perciò, da una trasformazione istituzionale che fa venir meno la necessità del ricorso al torchio di stampa".

monetaria e, per tale via, alla lotta all'inflazione, cui l'equilibrio dei bilanci era strettamente legato perché evitava le spinte alla monetizzazione che sarebbero derivate da eventuali disavanzi[71].

Appare dubbio che tale avversione al ricorso alla moneta possa essere messa sullo stesso piano dell'emissione del debito pubblico, proprio per la diversa incidenza che hanno sul fenomeno inflattivo: nell'un caso l'effetto è diretto, nell'altro è mediato dal fatto che un alto *stock* di titoli accresce il rischio di un *bail out* del debito da parte della Banca Centrale[72].

Nel senso sembra esprimersi Einaudi, allorquando rappresenta che "il malo uso che molti Stati avevano fatto e fanno del diritto di battere moneta non può aver dubbio rispetto alla urgenza di togliere ad essi cosifatto diritto. Esso si è ridotto in sostanza al diritto di falsificare la moneta (…) e cioè al diritto di imporre ai popoli la peggiore delle imposte, peggiore perché inavvertita, gravante assai più sui poveri che sui ricchi, cagione di arricchimento per i pochi e di impoverimento per i più, lievito di malcontento per ogni classe contro ogni altra classe sociale e di disordine sociale (…) Se la federazione europea toglierà ai singoli stati federati la possibilità di far fronte alle opere pubbliche col far gemere il torchio dei biglietti, e li costringerà a provvedere unicamente con le imposte e con i prestiti volontari, avrà, per ciò solo, compiuto opera grande"[73].

Giova richiamare anche uno scritto del 1943 nel quale Einaudi ha compiuto una esplicita critica al pareggio come dogma, precisando che "basti dire che Stato liberale non vuol dire Stato assente, ma Stato che vigile agisce ogni giorno per adempiere ai fini suoi propri. La politica dei lavori pubblici, antico vanto dei regimi liberali, i quali avevano costruito tra il 1860 ed il 1914 ferrovie, strade, porti ed avevano dato al paese gli strumenti materiali della vittoria, dovrà essere perfezionata e servire a due compiti. Il primo che è quello di rendere sempre più esteso e ricco quello che si può chiamare il demanio nazionale. Non vi è limite alla quantità di opere pubbliche destinate a rendere più feconda l'opera dei produttori e più bella la vita dei cittadini. (…) Mentre non si vede un limite alle esigenze imposte da una vita pubblica sempre più intensa e ad una vita civile nella quale l'uomo avrà gratuito accesso collettivo a molte soddisfazioni che sono ancora l'appannaggio di pochi, lo Stato liberale, dovrà nel condurre la sua politica di lavori pubblici, aver

[71] In sostanza, non si ritiene che tale avversione al ricorso alla moneta possa essere messa sullo stesso piano dell'emissione del debito pubblico, proprio per la diversa incidenza che hanno sul fenomeno inflattivo: nell'un caso l'effetto è diretto, nell'altro è mediato dal fatto che un alto "*stock*" di titoli accresce il rischio di un "*bail out*" del debito da parte della Banca Centrale. Rischio, questo, da calibrare in relazione al grado di autonomia dell'Istituto di emissione, che ovviamente si rafforza qualora lo stesso diventi il responsabile della circolazione monetaria di un'area comprendente una pluralità di Stati.

[72] Rischio, questo, da calibrare altresì in relazione al grado di autonomia dell'Istituto di emissione, che ovviamente si rafforza qualora lo stesso diventi il responsabile della circolazione monetaria di un'area comprendente una pluralità di Stati.

[73] Cfr. L. Einaudi, op. cit., 1950, pag. 83-84. Come evidenziato da M. Sarcinelli (op. cit., 2006, pag. 87), il mandato antinflazionistico che i Trattati e lo Statuto hanno affidato alla Banca Centrale Europea sembra essere pienamente in linea con il pensiero di Einaudi: bisogna peraltro tenere conto che lo Statuto prevede unicamente l'obiettivo della stabilità dei prezzi, senza alcun riferimento alla crescita, a differenza delle altre Banche Centrali.

l'occhio intento a conseguire un altro scopo: che è di farla agire come volante regolatore della attività economica generale; rallentando l'opera sua nei tempi di prosperità e accelerandola nei tempi di crisi, così da mantenere, entro i limiti del possibile, continua e piena l'occupazione dei lavoratori. (…) Il che non vuol dire politica finanziaria allegra da parte dello Stato; ma anzi richiederà severità grande nel maneggio del pubblico denaro. Il conte di Cavour, il grande politico liberale, il maggior uomo politico liberale del secolo XIX, ritenne sempre compatibile l'ideale del pareggio del bilancio statale e quello di una forte politica economica progressiva; ed ai fautori del pareggio borbonico a corte vedute e ad ogni costo, che era il pareggio della miseria, contrapponeva il suo pareggio, che consentiva gli investimenti nelle grandi ferrovie transappenniniche e transalpine, lo ampliamento dei porti commerciali e militari, l'entrata del Piemonte e, col Piemonte, dell'Italia, nelle gare economiche internazionali"[74].

In sostanza, Einaudi contrapponeva al "pareggio della miseria" della finanza borbonica, "a corte vedute e ad ogni costo", la virtù dell'approccio cavouriano "compatibile con una forte politica economica progressiva", modellata in base all'andamento del ciclo economico per evitare sottoutilizzi e sovraimpieghi dei fattori produttivi, a loro volta forieri, nell'un caso, di determinare disoccupazione, nell'altro caso, di generare fenomeni inflazionistici.

L'indicatore di riferimento era costituito, per Einaudi, proprio dall'andamento del livello generale dei prezzi, la cui stabilità doveva essere assicurata per mantenere fiducia nella moneta e consentire a consumatori ed imprenditori di fare calcoli quanto più certi sulle rispettive scelte di consumo, risparmio ed investimento[75].

Un altro esponente della Scuola italiana di Scienza delle Finanze è stato Ezio Vanoni che, nel solco dell'approccio contrattualistico di Wicksell, De Viti, De Marco ed Einaudi, ha esaminato il rapporto tra fisco e contribuente riconducendolo alle più generali relazioni tra Stato e cittadini: l'imposta veniva collegata ai benefici complessivi della spesa pubblica che la stessa finanzia ed al dovere di solidarietà all'interno della comunità nazionale, che troverebbe giustificazione in un'imposizione progressiva[76].

---

[74] L. Einaudi, *Lineamenti di una politica economica liberale*, Movimento Liberale Italiano, Roma, 1943. Nel caso italiano, peraltro, l'ulteriore variabile da considerare (rispetto al contesto economico in cui veniva sviluppandosi il pensiero einaudiano) è l'ammontare della spesa per interessi connessa all'elevato "*stock*" di titoli di Stato che tende a trasformare l'avanzo di bilancio in un disavanzo e, soprattutto, rende difficile realizzare una politica economica votata alla crescita sotto il vincolo del pareggio che, a prescindere dagli effetti del ciclo sul bilancio, si tramuta in un obbligo di conseguire un avanzo primario del 4-5% ogni anno per finanziare il corso del debito.

[75] Cfr. M. Paradiso, *Luigi Einaudi e il mito del pareggio di bilancio*, in *Pensiero Economico Italiano*, vol. 12, 2004, pag. 114.

[76] In particolare, secondo F. Forte (*Ezio Vanoni. L'economia pubblica come scienza dell'amore della patria*, Banca Popolare di Sondrio, 2003, pag. 21) è convincimento di Vanoni che "vi deve essere un rapporto fra le due economie, la pubblica e la privata, che consenta alla seconda di fiorire. La legittimità dell'imposta riposa sul controllo della spesa, a favore della generalità dei membri della collettività".

Con riferimento alla politica di bilancio, nelle fasi critiche del ciclo economico Vanoni ha ammesso la possibilità di ricorrere al finanziamento degli investimenti pubblici mediante debito pubblico, qualora il beneficio per le generazioni future fosse stato maggiore degli oneri relativi: ponendosi nel solco dell'approccio einaudiano, l'approccio favorevole al principio del pareggio di bilancio è stato perciò declinato con pragmatismo, in una logica di tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite.

5. Alcune considerazioni sulla teoria economica in materia di bilancio

Questa breve disamina sull'evoluzione del concetto della politica di bilancio tra il XIX ed il XX secolo consente non solo di evidenziare la compenetrazione tra aspetti istituzionali, evoluzione delle condizioni economico-sociali e sviluppo della decisione di finanza pubblica, ma anche di apprezzare lo sfondo teorico nel quale è stato elaborato dapprima l'art. 81 della Costituzione e, successivamente, i vincoli di bilancio europei.

Per quanto riguarda l'art. 81, tale collegamento emerge dalla stessa circostanza che i principali autori della versione definitiva della citata disposizione costituzionale sono stati Einaudi e Vanoni, vale a dire due esponenti della Scuola italiana di scienza delle finanze, nonché, più in generale, dal fatto che la discussione sul quarto comma di tale disposizione si è sviluppata, non a caso, in sede di esame dell'iniziativa legislativa nella Seconda Sottocommissione dell'Assemblea Costituente.

Con riferimento ai vincoli comunitari di finanza pubblica che saranno esaminati nel prosieguo del presente lavoro, occorre premettere che la scelta di fissare limiti quantitativi ai saldi di bilancio degli Stati appartenenti all'area euro è indubbiamente derivata da specifiche ragioni macroeconomiche, data l'impossibilità di addivenire ad una unificazione delle politiche di bilancio con la stessa rapidità del processo di creazione della moneta unica (cosa che, peraltro, avrebbe inevitabilmente determinato ricadute importanti sugli stessi equilibri istituzionali europei).

Ciò nonostante, appare innegabile il fondamento liberista e monetarista delle scelte adottate a partire dal Patto di Stabilità in poi, come se le carenze strutturali delle economie nazionali e la loro compatibilità con la creazione di un'area monetaria comune dovessero essere affrontate mediante interventi strutturali (nel mercato del lavoro, nel sistema previdenziale, nella qualità della spesa pubblica, nella promozione di dinamiche concorrenziali nell'attività produttiva), anziché ricorrere a politiche di spesa espansive[77].

[77] L'economista americano (*A Theory of Optimum Currency Area*, in *American Economic Review*, vol. 51, n. 4, 1961, pag. 657-665), nell'individuare le condizioni per la creazione di un'area valutaria ottimale, parla della necessità che

Più in generale, la scelta di prevedere il pareggio di bilancio nel medio termine riflette un determinato modo di concepire il rapporto tra i pubblici poteri e l'economia.

Nella teoria classica, nei suoi sviluppi della c.d. *Public Choice* e nell'approccio monetarista, si ritiene prioritaria l'esigenza di contenere l'interventismo statale, foriero di determinare inefficienze e limitazioni dell'iniziativa privata, sia in campo economico che politico.

Nella dottrina keynesiana, invece, il bilancio viene apprezzato nel suo continuo interagire con il ciclo economico, sia nelle capacità di stimolo dal lato della domanda, sia per i riflessi che il ciclo stesso può determinare sui saldi di finanza pubblica.

Se, da una parte, una politica economica attiva può scontare le carenze del processo democratico, dall'altra inefficienze e pro-ciclicità si possono determinare, paradossalmente, anche per effetto di misure volte a perseguire l'obiettivo del pareggio.

Per questo sarebbe necessario distinguere le componenti del bilancio che variano per effetto di decisioni discrezionali delle autorità da quelle che si modificano automaticamente per effetto dell'evoluzione del ciclo economico, al fine di evitare politiche di riduzione di un eventuale disavanzo derivante da una congiuntura avversa, foriere a loro volta di deprimere ulteriormente l'economia nazionale.

In conclusione entrambe le teorie sopra esposte mostrano punti di forza e di debolezza: in ogni caso, una valutazione critica delle stesse non può trascendere dall'epoca storica nel quale si sono sviluppate, perché solo così se ne può apprezzare l'attualità e valutarne le possibili proiezioni sull'odierno dibattito sulla politica di bilancio.

Forse, oggi la difficoltà maggiore è quella di individuare soluzioni in grado di adattarsi alle specifiche situazioni congiunturali senza irrigidirsi in posizioni dogmatiche, in ogni caso deleterie: dopo essere passati da un eccesso di *deficit spending*, si rischia oggi di cadere nell'eccesso opposto, privando lo Stato degli strumenti di intervento il cui utilizzo può rendersi in alcuni casi indispensabile.

---

per far fronte ad eventuali shocks asimmetrici una unione monetaria (cioè con cambi irreversibilmente fissi) presenti una alta mobilità dei fattori produttivi e/o una adeguata flessibilità di prezzi e salari: in caso contrario, secondo P. Kenen (*The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View*, in *Monetary Problems in the International Economy*, a cura di R. Mundell e A. K. Swoboda, University of Chicago Press, Chicago, 1969) solo una politica fiscale centralizzata consentirebbe di gestire siffatte situazioni di criticità. Pertanto, creare una moneta unica vincolando nel contempo le politiche di bilancio nazionali equivale a scaricare l'aggiustamento delle economie degli Stati sulle sole misure di flessibilizzazione. Sotto questo aspetto, i parametri europei in materia di bilancio appaiono in linea con i presupposti della teoria contrattualistica di Buchanan, specie alla luce delle conseguenze della nuova governance economica europea dei conti pubblici nazionali e del recepimento nell'ordinamento interno del principio del pareggio previsto dal c.d. *Fiscal Compact*. La differenza è che al timore dei cittadini per lo "Stato Leviatano" si è sostituita la preoccupazione della Germania per le ricadute sugli equilibri dell'area euro delle politiche di bilancio dei singoli Stati aderenti, peraltro in un contesto -quello della seconda metà degli anni '90- caratterizzato da un generalizzato sviluppo economico e dal progressivo allargamento degli scambi commerciali che lasciava intravedere per lo Stato un ruolo sostanzialmente secondario, quanto più possibile non intrusivo del mercato.

Peraltro, la complessità di tali problemi risulta ulteriormente accresciuta nell'odierno sistema multilivello dell'Unione Europea -di cui l'Italia è parte integrante- nel quale si sovrappongono due piani distinti ma, al tempo stesso, fortemente interconnessi tra loro. Nel caso specifico del processo di integrazione europea, infatti, non bisogna solo perseguire un corretto bilanciamento tra una equilibrata gestione delle risorse pubbliche e la garanzia dei diritti sociali, ma anche assicurare una continua e proficua interazione tra autorità nazionali ed istituzioni europee al fine di ricercare un punto di equilibrio tra le specifiche necessità nazionali ed il doveroso rispetto dei parametri finanziari sovranazionali.

In tale quadro, non può essere negata la profondità e l'estrema attualità del pensiero di Buchanan: la forte compenetrazione tra diritto ed economia, nonché tra scelte pubbliche ed istituzioni, che lo caratterizza esprime la consapevolezza delle difficoltà di assumere decisioni in un contesto economico, sociale e politico radicalmente diverso da quello nel quale si era sviluppata sia la teoria classica che quella keynesiana.

La prima (quella classica) era stata superata dai cambiamenti intercorsi tra la fine del XIX e la prima metà del XX secolo, la seconda (quella keynesiana) non aveva compreso l'importanza delle istituzioni e delle regole, ordinarie e costituzionali, nella nuova realtà della democrazia rappresentativa emersa con l'affermazione dello Stato pluriclasse, tanto da concentrarsi sulle misure di rilancio dell'economia senza considerare i processi decisionali che avrebbero dovuto determinarne l'adozione.

L'acutezza dell'analisi di Buchanan, che coinvolge nelle problematiche di bilancio quelle istituzionali, fornisce quella poliedricità ed interdisciplinarità che la materia della finanza pubblica necessita.

Tuttavia, pur prendendo le mosse dalle idee di Knut Wicksell e da taluni spunti della Scuola italiana della Scienza delle Finanze, la teoria della c.d. *Public Choice* sembra privilegiare il ricorso a vincoli contenutistici che prevedano l'obbligo del pareggio, ovvero limiti al disavanzo ed al debito, anziché valutare l'importanza di prevedere adeguate regole procedurali in grado di creare dal basso le condizioni per una politica di bilancio responsabile. Tali condizioni devono essere tali da consentire una chiara identificazione sia dei benefici che dei costi associati ad una determinata misura di politica economica, nel quadro di chiaro ed univoco indirizzo politico finanziario all'interno di un parlamentarismo razionalizzato.

In sostanza, pur tenendo in considerazione tali problematiche, sembra prevalere in Buchanan (e negli altri fautori dell'approccio costituzionalistico) una sorta di pessimismo di fondo circa la possibilità di correggere, al di fuori delle cogenti prescrizioni costituzionali, quel fenomeno di "illusione fiscale" derivante dalla divaricazione tra la figura dei soggetti contribuenti e di quella

dei beneficiari della spesa, che l'eventuale ricorso alla spesa in deficit rischia di determinare che si viene a determinare inevitabilmente negli odierni Stati pluriclasse di *welfare*.

L'indirizzo politico finanziario viene così di fatto ricondotto ad una precisa scelta di ordine costituzionale, anziché essere l'esito di un processo decisionale modellato sulla base di regole di *governance* predefinite[78].

In questa sede, si ritiene invece che il pareggio di bilancio, ovvero l'obbligo di copertura finanziaria "al margine" delle leggi ordinarie che comportano nuove e maggiori spese, dovrebbe assumere una valenza ben più profonda della mera finalità di legare l' "Ulisse" istituzionale alle "sirene" della spesa: anche perché tali vincoli devono essere tanto più forti quanto più ingovernabile risulta il sistema decisionale di finanza pubblica.

Di contro, il rafforzamento della *governance* europea dei conti pubblici che si registra negli ultimi anni potrebbe consentire di riconsiderare la portata dei vincoli contenutistici di bilancio essendo in grado di intervenire già nella fase *ex ante* rispetto alla predisposizione delle linee programmatiche e degli stessi documenti di bilancio.

In altri termini, l'obiettivo di fondo dovrebbe essere quello di individuare da subito i costi ed i relativi finanziamenti al fine di rendere le scelte delle autorità pubbliche trasparenti e responsabili, sia nella fase di definizione dell'indirizzo politico finanziario che nella successiva valutazione di tali decisioni da parte dei cittadini (nonché dei mercati).

In conclusione, la progressiva attenuazione del valore assoluto della sovranità statuale nell'odierno mondo globalizzato, ulteriormente amplificata per i Paesi membri dell'Unione Europea dall'evoluzione del sistema istituzione multilivello di cui essi stessi sono ormai parte integrante, rende necessario inquadrare il principio dell' "equilibrio" dei conti pubblici in una nuova prospettiva.

Se si ritiene che la corretta gestione delle risorse derivi, in principio, da un equilibrato rapporto tra gli organi istituzionali che intervengono, a vario titolo, nella decisione di bilancio, non si può non considerare il valore del vincolo sovranazionale: il punto è vedere se rileva maggiormente la previsione di parametri qualitativi ai saldi di bilancio, ovvero la partecipazione delle istituzioni extrastatuali alla *governance* della finanza pubblica.

[78] Facendo riferimento alla Scuola della c.d. "*Public Choice*", G. Rivosecchi (*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, 2012) evidenzia come "alla logica del confronto dialettico tra maggioranza e opposizione e del compromesso parlamentare finalizzato a garantire prestazioni unificanti nella legislazione e nella rappresentanza, si sostituisce molto spesso la ricerca di un equilibrio tra governo e parlamento dettato da vincoli esterni, che sono utilizzati come sponda per comprimere il ruolo delle assemblee elettive, con conseguenti e incisivi riflessi sul processo di produzione normativa e sul sistema delle fonti". Al di là degli effetti sull'equilibrio tra i poteri, giova qui evidenziare come tali limiti costituzionali tendano ad incidere sulla libera interazione tra i soggetti istituzionali, ponendo quello che dovrebbe essere il risultato di siffatto processo a presupposto del funzionamento stesso del sistema".

J. Buchanan ritiene che "il ripristino della regola di bilancio in pareggio servirà solo a consentire una valutazione in qualche modo più consapevole ed attenta di benefici e costi. La regola avrà l'effetto di rendere i decisori pubblici consapevoli dei costi reali delle spese pubbliche"[79]. In realtà, il suo approccio sembra piuttosto consolidare una visione contenutistica delle norme in materia di bilancio, anziché porre l'attenzione sull'introduzione di regole in grado di conformare i processi decisionali.

La stessa versione originaria dell'art. 81 della Costituzione sembra ricollegarsi a questo secondo punto di vista, mentre le regole europee introdotte con il Trattato di Maastricht ed il Patto di Stabilità e Crescita appaiono riconducibili al primo modello. I recenti sviluppi del quadro normativo interno e sovranazionale, volti a rafforzare la cogenza dei parametri finanziari, sembra avvalorare la definitiva consacrazione dei parametri numerici, ma forse solo all'apparenza, in quanto si assiste ad una crescente valorizzazione degli strumenti di *governance* dei conti pubblici per i Paesi membri dell'Unione Monetaria Europea.

6. La genesi dell'art. 81 della Costituzione

La versione dell'art. 81 della Carta elaborata in sede di Assemblea Costituente riflette il dibattito dottrinario sviluppatosi a partire dalla seconda metà del XIX secolo e la stessa normativa di contabilità pubblica del Regno d'Italia emanata nel biennio 1923-1924. Ciò traspare sia dalla formulazione del terzo comma dell'art. 81 Cost., che richiama i risultati della teoria formale della legge di bilancio, sia il successivo comma 4, che riprende in maniera quasi letterale il contenuto del R.D. n. 2440 del 1923, pur nella diversità dell'impostazione di fondo seguita.

In sintesi, la disciplina della materia in argomento sembra caratterizzarsi da stratificazioni normative e dottrinarie succedutesi nel tempo, più che da strappi rispetto al tessuto giuridico consolidato[80].

La teoria della natura formale della legge di bilancio si fonda, come noto, sulla qualificazione del bilancio come atto amministrativo proprio del Governo, nell'esercizio di un potere in nome del Re, su cui il Parlamento esprime il proprio consenso mediante una legge, appunto, formale di approvazione[81]: in tale visione il bilancio, poiché presupponeva, senza potervi incidere, la

[79] Cfr. J. Buchanan e R. E. Wagner, op. cit., 1997, pag. 210.

[80] Nel senso A. Brancasi, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in *www.astrid-online.it*, 8 agosto 2009, pag. 1-3.

[81] Non si ravvisano soluzioni di continuità neanche all'indomani del passaggio dalla monarchia alla repubblica, al punto da far prefigurare, sotto certi aspetti, una mera ricezione dell'esistente che, secondo parte autorevole della dottrina, emergerebbe dal fatto che tale disposizione è stata una di quelle meno pensate dal Costituente. Come precisato da A. Brancasi (*Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985) l'idea della legge di bilancio

legislazione sostanziale di spesa, si limitava a riprodurne le ricadute finanziarie su un piano prettamente contabile[82].

A prima vista, tale assetto risulterebbe più coerente con la forma di governo che aveva caratterizzato il Regno d'Italia, secondo la lettera dello Statuto albertino, teoricamente ascrivibile al modello della monarchia costituzionale con ministri responsabili di fronte al Sovrano, che solo l'evoluzione della prassi ha poi caratterizzato (sia pure in modo erratico e ferme restando le importanti prerogative del Re) in senso più marcatamente parlamentare[83].

In tale quadro, sarebbe apparsa giustificata la limitazione dei poteri dell'Assemblea alla sola approvazione dei documenti di bilancio redatti dal Governo[84], secondo l'approccio formale che

---

come legge formale affondava le radici nella teoria dualistica delle forme di governo: nella monarchia costituzionale il dualismo sociale veniva riprodotto, all'interno dello Stato, nella contrapposizione tra Governo e Parlamento rappresentativo e, in tale quadro, l'attività finanziaria veniva ricompresa nella competenza del Governo, su cui l'Assemblea elettiva si limitava ad esercitare un mero controllo al solo fine di esonerare preventivamente il Governo da ogni responsabilità politica. In conclusione, intendendo la legge di bilancio come legge formale veniva mantenuto il dualismo istituzionale, garantendo l'esecutivo monarchico dalle ingerenze parlamentari ed evitare che l'approvazione di tale atto consenta all'Assemblea di piegare l'esecutivo al proprio indirizzo politico. Peraltro, siffatta visione ha continuato a valere anche nei sistemi parlamentari, col fine precipuo di evitare l'ingerenza del Parlamento nella sfera dell'amministrazione e, nello specifico, lo strapotere della maggioranza.

[82] Il carattere esclusivamente formale della legge di approvazione del bilancio deriva da una serie di effetti associati a quest'ultima, quale quello di far eseguire le leggi vigenti in materia di entrate e spese mediante una periodica autorizzazione e di dichiarare regolari determinati stanziamenti previsti dalle leggi vigenti, pur tuttavia seguendo l'ordinario procedimento legislativo (M. Stramacci, *Contributo all'interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in *Rassegna Parlamentare*, 1959, pag. 172).

[83] Per una disamina dello principali disposizioni statutarie e dell'evoluzione della forma di governo del Regno d'Italia, si veda, tra gli altri, G. Rebuffa, *Lo Statuto Albertino*, Il Mulino, Bologna, 2003.

[84] Lo Statuto Albertino codificava la riserva di legge in materia di bilancio: l'unica norma di interesse era l'art. 10 che riconosceva una sorta di supremazia alla Camera elettiva per le leggi concernenti il bilancio ed il rendiconto, nonché quelle tributarie, non solo nel senso letterale di attribuirle prioritariamente alla Camera ma anche di demandare a quest'ultima il potere di apportarvi modifiche, di fatto inibito al Senato. Nulla disponeva invece in merito alla natura, formale o sostanziale, della legge di bilancio, in merito al quale la dottrina si mostrava divisa e la prassi incerta: di fatto, la modifica delle leggi vigenti in sede di approvazione del documento contabile era frequentemente praticata. Secondo M. Mancini e U. Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma 1887, pag. 345 e seguenti "una lunga controversia si è agitata nel nostro Parlamento a proposito della facoltà di modificare, con articolo della legge di bilancio, una disposizione di qualche altra legge dello Stato; né si potrebbe con sicurezza affermare quale consuetudine sia prevalsa al proposito, perocché la giurisprudenza del Parlamento nostro intorno a ciò è stata ed è tuttora assai variabile" ; si veda anche F. Racioppi e I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Unione Tipografico-editrice torinese, vol. I, Torino 1909, pag. 488 e seguenti, secondo i quali "se il bilancio è un atto dell'Esecutivo e se la legge d'approvazione non ne muta il carattere, conviene riconoscere che le sue disposizioni non si possono mai interpretare nel senso che abbiano modificata o abrogata qualche legge esistente: perciocchè è fondamentale ufficio dell'Esecutivo di provvedere all'esplicazione dei fini pubblici, senza sospendere l'osservanza delle leggi o dispensarne. Né è corretto lo addivenire a modificazioni od abrogazioni delle permanenti leggi in occasione o per mezzo della legge di approvazione annua del bilancio; senza di che si va incontro al pericolo d'innovazioni di straforo, con rinunzia a tutta quella ponderazione ch' è necessaria per le riforme legislative, e che può solo raggiungersi quando esse si studiano senza impacci di tempo, in sè e per sè, coi metodi ordinarii, all'infuori da preoccupazioni estranee (…) Quello che la legge del bilancio può fare, è di regolare gli stanziamenti in guisa da impedire l'esecuzione d'una data legge; ma impedirla per la sola durata dell'esercizio e non oltre. Essa infatti è condizione (…) Adunque la variazione in più cd in meno avrà l'effetto di intensificare o indebolire quel dato ramo di servizio pubblico: l'aggiunta d'uno stanziamento nuovo avrà l'effetto di far sorgere una nuova attività pel Governo; la soppressione integrale d'un capitolo avrà l'effetto di rendere impossibile un servizio: - sempre però limitatamente all'anno o esercizio finanziario. A maggior ragione, la soppressione d'uno stanziamento su cui un privato abbia dirilio (nè

Laband aveva teorizzato a giustificazione della primazia dell'esecutivo bismarkiano (e del monarca) in materia finanziaria rispetto al *Reichstag*, consentendo l'esercizio dei poteri di spesa da parte del Governo anche in assenza del consenso dell'Assemblea[85].

In realtà, pur in presenza di una forma di governo sostanzialmente dualista (alla luce degli importanti poteri esercitati dal Sovrano e della debolezza delle maggioranze parlamentari che portavano il Presidente del Consiglio ad affidarsi spesso alla Corona per dirigere l'azione di governo), i parlamentari potevano presentare emendamenti alle leggi tributarie e di bilancio.

In sostanza, all'epoca lo Statuto non specificava la natura del bilancio, in presenza di una forma di governo le cui dinamiche non erano ascrivibili, sic et simpliciter, a quelle proprie del parlamentarismo classico: pur tuttavia, dottrina autorevole sosteneva il carattere formale della legge di bilancio[86]

Ulteriore apparente *trait d'union* tra il precedente ed il nuovo sistema sembra rappresentato dal fatto che la versione finale del quarto comma dell'art. 81 riprende quasi letteralmente il terzo comma dell'art. 43 del R.D. 2440/1923 sulla contabilità generale dello Stato[87], secondo il quale

---

importa se a titolo oneroso o gratuito), non pregiudica". Come si vedrà in seguito, tali indicazioni si rinvengono in gran parte della dottrina anche per la legge di bilancio come prevista dall'art. 81 della Costituzione repubblicana.

[85] Si trattava, nello specifico, di due distinti episodi che avevano visto dapprima contrapporsi la Corona al Landtag e Corona (1862-1866), successivamente il Governo al Reichstag (1878): come precisato da M. Luciani (*Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid-online*, 2012, pag. 1-6) la questione della natura formale della legge di bilancio, pertanto, non era volta, *sic et simpliciter*, ad individuare un criterio per risolvere possibili antinomie tra legge di bilancio ed altre leggi, nel quadro della tematica delle fonti di diritto, ma anche per tracciare i limiti dei poteri di Governo e Parlamento nella specifica materia, in sintonia con la forma di governo vigente. Si veda, al riguardo, P. Laband, *Il diritto del bilancio*, a cura di C. Forte, Giuffrè Editore, Milano, 2007, nonché R. Gneist e G. Jellinek, *Legge e bilancio. Legge e decreto*, a cura di C. Forte, Giuffré Editore, Milano, 1997; in particolare, R. Gneist teorizzava la supremazia delle leggi sostanziali di spesa rispetto alla legge formale di bilancio. Contro l'impostazione di Laband si veda H. Heller in *La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, Giuffré Editore, Milano, 1987.

[86] Si rimanda a V. E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, V edizione, Firenze, 1925, nonché S. Romano, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, Il Filangeri, 1898. In particolare, quest'ultimo, nell'attribuire alla legge di bilancio il carattere di una autorizzazione, configura tale provvedimento normativo come un "atto che l'autorità amministrativa compie per un potere che a lei spetta a prescindere dall'autorizzazione medesima, donde la conseguenza (…) che il bilancio, in quanto è conto, prospetto di cifre, previsione di entrate e spese, non è un progetto di legge, ma un atto che il Parlamento approva con una legge. Contro tale veduta si potrebbe obbiettare che il Parlamento non si limita in vero ad una sola approvazione, ma discute il bilancio medesimo introducendovi modificazioni e correzioni. Tale obbiezione però non avrebbe che assai scarso valore. Le correzioni cui accenniamo dovrebbero considerarsi non come modificazioni di un progetto di legge, ma come proposte di emendamenti che il Parlamento fa al Governo e che, se non vengono da questo accettate, hanno per conseguenza il rifiuto dell'approvazione. Le modificazioni in sostanza sono fatte dal Governo; il Parlamento non fa che proporre, mettendo una condizione all'approvazione del bilancio" (pag. 253-254). Appare evidente la centralità riconosciuta da Romano al Governo, cui addirittura viene fatta "logicamente" confluire l'attività parlamentare per eccellenza in materia di bilancio, cioè l'emendamento.

[87] In particolare, A. Brancasi (*Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in *La costituzione economica: Italia, Europa*, a cura di C. Pinelli e T. Treu, Il Mulino, Bologna, 2010, pag. 347) ha evidenziato che "l'art. 81 è certamente una delle disposizioni meno pensate dal costituente: in essa si ritrova, per un verso, una ricezione dell'esistente poco consapevole e comunque assolutamente acritica e, per altro verso, una disciplina che addirittura tradisce le stesse intenzioni di quei costituenti che più l'avevano voluta".

"nelle proposte di nuove e maggiori spese occorrenti dopo l'approvazione del bilancio devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse"[88].

Ciò non significa che la disposizione della Costituzione derivi dall'art. 43, tenuto conto dei diversi terreni in cui entrambe sono sorte (la prima nell'ambito della iniziativa legislativa, la seconda nel quadro della disciplina della contabilità pubblica)[89]. Tuttavia in entrambi i casi si fa menzione dell'obbligo di "indicare i mezzi" e non di "provvedere ai mezzi" (formula questa inizialmente approvata in sede di Sottomissione dell'Assemblea Costituente); inoltre, la "novità" della spesa viene intesa, nell'un caso, in relazione alla legislazione sostanziale, nell'altro, rispetto agli stanziamenti di bilancio[90].

[88] Il R.D. n. 2440 del 1923 (poi integrato l'anno successivo dal regolamento di cui al R.D. n. 827 del 1924) era il frutto di una riforma legislativa attuata dal Ministro delle finanze Alberto De Stefani, che riordinava sostanzialmente la normativa ottocentesca in materia di contabilità pubblica dopo il disordine degli anni di guerra: il fine era quello di adattare tali disposizioni in vigore alle nuove condizioni, nel solco comunque di una pratica gestionale oculata e conforme all'obiettivo finale del pareggio di bilancio, peraltro conseguito effettivamente già nel 1924. Nella relazione al R.D. in esame (pubblicata, unitamente al provvedimento normativo, nella G.U. del Regno d'Italia n. 275 del 1923) De Stefani precisava, tra l'altro, che "le leggi sulla materia, rimaste fino ad ora in vigore, sono risultate, alla prova di una lunga esperienza, informate a savi concetti e, in massima, atte a garantire una gestione cauta e regolare della pubblica finanza. Ma il periodo trascorso, e in particolar modo gli effetti recati dagli eventi eccezionali degli ultimi tempi, hanno reso, in parte, non più consone alle nuove esigenze alcune disposizioni di quelle leggi, onde è divenuto indispensabile, non una radicale innovazione, ma un migliore adattamento di esse alle mutate condizioni". Le disposizioni ivi contenute riguardavano, tra l'altro, la contrattualistica e la disciplina dei pagamenti: al riguardo, particolare rilievo assumono le norme sull'accertamento delle responsabilità dei pubblici funzionari, prevedendo sanzioni pecuniarie in capo ai funzionari amministrativi autorizzati ad assumere impegni e a disporre pagamenti, nonché ai capi delle ragionerie, che impegnano l'Amministrazione oltre il limite degli stanziamenti di bilancio. Peraltro nella legge di delegazione veniva specificato, all'art. 1, che "per riordinare il sistema tributario allo scopo di semplificarlo, di adeguarlo alle necessità del bilancio e di meglio distribuire il carico delle imposte; per ridurre le funzioni dello Stato, riorganizzare i pubblici uffici ed istituti, renderne più agili le funzioni e diminuire le spese, il Governo del Re ha, fino al 31 dicembre 1923, facoltà di emanare disposizioni aventi vigore di legge".

[89] In particolare, nel combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 81, come interpretati da autorevole dottrina, si ritrova non solo la limitazione della potestà emendativa da parte dei parlamentari ma anche il rispetto, dopo l'approvazione del bilancio, dell'indirizzo politico-finanziario espresso dal Governo in tale sede. Sul rapporto tra l'art. 43 del R.D. e l'art. 81 comma 4 della Costituzione, si rimanda a G. Caporali, *Leggi in materia finanziaria ed ammissibilità del referendum*, Giuffrè, Milano, 2004, pag. 251 e seguenti.

[90] V. Onida (op. cit., 1969) ritiene che l'art. 81 della Carta non derivi dall'art. 43 del R.D. n. 2440/1923, essendo la disposizione costituzionale sorta nel terreno dell'iniziativa legislativa ed è finalizzata a tutelare l'equilibrio finanziario da iniziative parlamentari irresponsabili; inoltre l'inciso riferito alle "spese occorrenti dopo l'approvazione del bilancio" non è presente nel citato art. 43, dove l'obbligo di copertura non viene pertanto limitato al solo esercizio finanziario in corso. Infine, nell'art. 81 la "novità" della spesa riguarda il momento in cui tale onere viene deliberato in sede di legislazione ordinaria, non quando lo stesso viene iscritto nel bilancio di competenza. A. Brancasi (op. cit., 1985), superando l'idea della legge di bilancio come mera risultante delle prescrizioni previste nella legislazione finanziaria, evidenzia invece la capacità per il Governo di esprimere, proprio con il documento di bilancio, un indirizzo politico finanziario proprio, in grado di esprimersi con un grado di ampiezza variabile a seconda del contenuto finanziario delle altre leggi: in tale visione, la limitazione del potere di emendamento parlamentare propria del comma 4 si lega alla capacità del Governo di agire in sede di bilancio nella definizione degli equilibri finanziari ed alla garanzia del loro mantenimento per tutta la durata dell'esercizio rispetto alle misure di legislazione ordinaria comportanti nuove e maggiori spese. G. Di Gaspare (*Innescare un sistema di equilibrio: ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Giuffré Editore, Milano, 2005, pag. 204) ritiene che l'art. 81 co. 3 della Costituzione evita che con l'approvazione del bilancio si decidano nuove entrate e nuove spese senza esplicitare il nesso tra loro intercorrente, in modo che l'introduzione di nuovi tributi e nuove spese avvenga previa definizione dei relativi costi

Giova peraltro precisare che secondo il comma 1 del medesimo art. 43 "le nuove e le maggiori spese, alle quali non possa provvedersi nella forma indicata negli articoli precedenti, debbono essere autorizzate per legge". In sostanza, le nuove e maggiori spese che non possono essere soddisfatte a valere delle disponibilità del "fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine" e del "fondo di riserva per le spese impreviste" devono essere autorizzate per legge, nelle quali vengono, altresì, indicati i mezzi per fronteggiarle, ai sensi del citato comma 3[91].

In ogni caso, non era fatto espresso divieto di introdurre nuovi tributi e nuove spese in sede di bilancio, né veniva esclusa l'iniziativa parlamentare in materia di leggi di spesa[92]: la normativa di contabilità si limitava ad affrontare il problema, prettamente finanziario, della mancata copertura di eventuali nuove o maggiori spese ad opera delle dotazioni previste in sede di bilancio (sia nei capitoli destinati al soddisfacimento di una specifica esigenza, sia nei fondi allocati presso lo stato di previsione del Dicastero economico), senza considerare i rapporti (ancora poco istituzionalizzati) tra gli organi che intervenivano nella decisione di bilancio[93].

La nuova legislazione di contabilità è stata approvata nel mentre le autorità pubbliche perseguivano il ripristino del pareggio di bilancio, effettivamente conseguito nel 1924[94], pur se ben presto travolto dalle spinte espansive indotte dalla finanza corporativa e dalla crisi economica del

---

e benefici; da ciò deriva, altresì, che la copertura finanziaria di cui al successivo co. 4 non possa essere assicurata mediante l'indebitamento.

[91] Con riferimento all'art. 43 della legge di contabilità, l'art. 156 del R.D. n. 827/1924 *Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato* precisa che "le spese che è imprescindibile di eseguire e per le quali non è stabilito alcun fondo, o non è sufficiente quello assegnato in bilancio, si distinguono in spese nuove, e maggiori spese. Sono spese nuove quelle che richiedono la istituzione di uno o più capitoli nuovi. Sono maggiori spese quelle che importano un aumento alle assegnazioni di capitoli esistenti. Tanto le spese nuove quanto le maggiori spese non possono essere comprese che nelle competenze dell'esercizio in corso".

[92] Peraltro, l'art. 29 del R.D. n. 2440 del 1923 prevedeva che "i disegni di legge che importino o riflettano spese a carico dello Stato, sono proposti dal Ministro da cui dipendono i servizi ai quali le spese si riferiscono, di concerto con il Ministro delle Finanze. Sono del pari emanati di concerto con Ministro delle Finanze gli altri provvedimenti che regolino comunque l'assunzione di nuovi oneri, oppure modificazioni o deroghe a precedenti disposizioni adottate su proposta o di concerto col detto Ministro". Con tale disposizione viene così introdotta, per la prima volta, una sorta di dialettica interna all'Esecutivo, tra una Amministrazione ed il Ministero delle Finanze, in modo da realizzare una ponderazione tra l'interesse pubblico di settore con quello più prettamente finanziario.

[93] Un importante elemento di novità apportato dal provvedimento normativo in esame attiene alla previsione dell'art. 37, concernente la suddivisione delle entrate e delle spese in titoli, secondo che siano "ordinarie" e "straordinarie", nonché in categorie, a seconda che siano "effettive" o riguardino costruzioni di strade ferrate, movimenti di capitali o partite di giro (oltre, ovviamente, al riparto per capitoli, a loro volta raggruppati in rubriche, secondo la materia amministrata). Tale distinzione per titoli e categorie consente di differenziare i flussi di entrata e di uscita in base al loro carattere, rispettivamente, strutturale e patrimoniale: in particolare, l'equilibrio gestionale deve realizzarsi tra le entrate e le spese ordinarie.

[94] In realtà, secondo Einaudi "il bilancio era in pareggio dal 1922-1923 sebbene quelle bestie sterline di Facta e C. non se ne fossero accorti e non abbiano neppure ora barlume dell'arma morale enorme che tal fatto dava loro in mano […]. Insomma io dico il bilancio, come fu ereditato dalla guerra e post guerra è in pareggio da due esercizi (il passato e il corrente); e che lo spareggio se ci sarà, è un fatto nuovo, dovuto a cause nuove dei precedenti e degli attuali governanti" (A. D'Aroma e S. Martinotti Dorigo, *Lettere di Luigi Einaudi a Pasquale D'Aroma* (1914-1927), Annali della Fondazione Luigi Einaudi Torino, vol. IX, 1975, pag. 401- 402.

1929, cui si aggiunse lo stravolgimento definitivo dei principi di virtù finanziaria all'indomani dell'entrata dell'Italia nel secondo conflitto mondiale.

E' difficile distinguere gli effetti degli eventi straordinari dalle tendenze di fondo del sistema istituzionale italiano sul rendimento della finanza pubblica, peraltro a sua volta irrigidito dagli schemi "diarchici" della "monarchia fascista": in ogni caso, si può ritenere che, al di là delle singole prescrizioni normative, gli andamenti di finanza pubblica sono stati strettamente connessi alle dinamiche della forma di governo, caratterizzate nella particolare congiuntura storica da un ferreo controllo del Parlamento da parte dell'Esecutivo, che perseguiva così i propri indirizzi politico-finanziari secondo la propria scala di priorità, senza che le Assemblee, ormai esautorate del proprio potere legislativo, potessero incidervi.

Paradossalmente, nel ribadire la teoria formale della legge di bilancio sembra che il Costituente abbia inteso preservare tale primazia del Governo in tale materia[95]. Nel ventennio precedente ciò conseguiva inevitabilmente da un sistema autoritario dove la fusione tra esecutivo e legislativo si risolveva -ovviamente- a tutto vantaggio del primo; invece, in sede di Assemblea Costituente sembra che proprio la specificità della materia contabile abbia consentito quell'attenzione agli indirizzi in materia seguiti dal Governo rispetto alla centralità del Parlamento, non certo riproponendo il modello della forma di governo dualista che aveva ispirato la teoria del Laband, bensì ispirandosi -pur *in nuce* ed unicamente per la specifica materia del bilancio dello Stato- al parlamentarismo inglese.

In quello che si può ritenere come l'unico tentativo effettivamente realizzato dall'Assemblea Costituente di operare un'effettiva razionalizzazione del sistema parlamentare, veniva così riconosciuta una primazia dell'Esecutivo sia *ex ante*, nell'elaborare un progetto di bilancio sul quale non potevano incidere emendamenti parlamentari volti ad innovare la legislazione di entrata e di spesa, sia *ex post*, nel mantenere gli equilibri finanziari stabiliti in bilancio da parte della legislazione sostanziale approvata in corso d'esercizio.

Ciò però non avveniva mediante prescrizioni volte espressamente a precludere l'intervento del solo del Parlamento, il che avrebbe squilibrato i rapporti tra Legislativo ed Esecutivo a vantaggio di quest'ultimo, bensì con una serie di limiti che, in linea di principio, valevano per entrambi gli organi partecipi della decisione di bilanci, anche se le ricadute sull'Assemblea erano

[95] In realtà, già in epoca statutaria la legge di bilancio non aveva mai avuto un mero carattere formale, poiché presentava un contenuto dispositivo articolato e spesso i capitoli di bilancio non erano espressione di previsioni legislative (nel senso, S. Buscema, *Sugli stanziamenti di spesa non sorretti da norme sostanziali*, in Giurisprudenza Costituzionale, 1961, pag. 663 e seguenti). Inoltre, per tale legge veniva comunque seguito il procedimento legislativo ordinario e, pertanto, poteva essere oggetto di emendamenti durante l'iter di approvazione.

inevitabilmente più evidenti, essendo questa, per sua natura, maggiormente incline ad una espansione incontrollata della spesa in disavanzo.

Tale approccio era ravvisabile anche nelle previsioni del successivo quarto comma che faceva riferimento indistintamente alle "altre" leggi (a prescindere dal soggetto che le aveva proposte) tenuto conto che, come Einaudi aveva poi evidenziato in sede di Assemblea Costituente, si andava ormai affermando un ruolo centrale del Governo nel procedimento legislativo, per cui il vincolo sulle "nuove" e "maggiori" spese rappresentava soprattutto una remora morale per i parlamentari di maggioranza, legati all'Esecutivo per il tramite del meccanismo fiduciario[96].

Al fine di ricostruire, sia pure sommariamente, la genesi della disposizione -peraltro già ampliamente trattata dalla dottrina- è necessario partire dai lavori della Commissione economica nominata dal Ministero della Costituente[97], in particolare della V Sottocommissione che, nell'esaminare le problematiche di finanza pubblica, aveva evidenziato che l'iniziativa legislativa nella specifica materia poteva essere attribuita al solo Governo, ovvero estesa anche ai parlamentari, pur prevedendo, in tal caso, specifici limiti, quali l'obbligo di indicare la copertura finanziaria delle singole proposte di spesa.

Il questionario[98], sottoposto a banchieri, industriali, intellettuali, accademici e alti funzionari dello Stato, aveva dato come esito una prevalenza delle opinioni orientate a negare poteri di spesa

[96] In conclusione, appare evidente il condizionamento operato sulla formulazione dell'art. 81, in sede di Assemblea Costituente, dalla teoria formale della legge di bilancio del testo del R.D. n. 2440/1923 (la cui formulazione letterale dell'art.43 venne trasposto nel quarto comma dell'art. 81 della Carta), dall'evoluzione in senso parlamentare della forma di governo nazionale, unitamente al contributo teorico della Scuola italiana di Scienza delle Finanze, tenuto conto che alla stesura del citato art. 81 parteciparono, oltre a Costantino Mortati ed Aldo Bozzi, anche Luigi Einaudi ed Ezio Vanoni, entrambi economisti appartenenti alla Scuola Italiana di Scienza delle Finanze.

[97] In merito all'influenza delle risultanze del lavoro della Commissione economica sull'elaborazione dell'art. 81 in sede di Assemblea Costituente, si veda A. Maccanico, *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema delle garanzie costituzionali della spesa pubblica*, in *Comitato Nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione* (*Studi sulla Costituzione*), vol. III, Giuffré, Milano, 1958, pag. 517, nonché V. Onida, op. cit., 1969, pag. 151.

[98] In particolare, nella domanda n. 5 veniva richiesto "tenuto conto delle attuali tendenze interventiste dello Stato e della necessità di assicurare un più profondo equilibrio fra bilancio dello Stato e attività economica in genere, fra spese pubbliche e spese private in relazione al reddito reale della collettività, si ritiene opportuno che si richieda, almeno come prassi costituzionale, che il Ministro che presenta il bilancio illustri in una nota preliminare tutti gli elementi dell'equilibrio suddetto, mettendo fra l'altro in rilievo le conseguenze della spesa pubblica e della politica economica in genere? Quali forme tecniche si ritiene opportuno prescrivere perché risulti evidente il nesso tra i vari elementi della situazione economica?", evidenziando così il collegamento tra politica finanziaria e politica economica dello Stato. Nel quesito n. 6 si domandava "quali forme tecniche si ritiene opportuno adottare perché risultino collegati fra loro i diversi bilanci annuali? Cosa si pensa ad esempio della politica delle riserve di bilancio congiunturali? Che disciplina si propone per gli impegni di spesa pluriennali e in particolare perché quegli impegni risultino chiaramente e fedelmente nei documenti del bilancio?", mettendo in luce sia il problema della politica di bilancio congiunturale che l'interpretazione restrittiva o estensiva delle disposizioni in materia di finanza pubblica. La domanda n. 12, invece, era così formulata "si ritiene opportuno che la proposta della spesa debba essere limitata esclusivamente all'iniziativa ministeriale, oppure che possa riconoscersi altresì l'iniziativa del Parlamento? Nella seconda ipotesi, l'iniziativa parlamentare deve avere o no qualche limitazione ed in quali rapporti deve essere con l'iniziativa ministeriale? Si ritiene possibile ed opportuno prescrivere nella Carta costituzionale che ogni legge portante nuovi o maggiori spese indichi con quali capitoli di entrata la spesa debba essere fronteggiata?", facendo

al Parlamento, sia per il richiamo alla originario funzione delle Assemblee di autorizzare il prelievo fiscale chiesto dall'Esecutivo (che all'epoca si identificava nella figura del Sovrano), sia per il timore di una spesa demagogica ad opera di singoli parlamentari meno inclini, per loro natura, a valutare gli effetti delle proprie proposte sugli equilibri finanziari complessivi del sistema.

Qualora fosse stata consentita l'iniziativa parlamentare, veniva comunque esplicitata la necessità di indicare la copertura dei relativi oneri.

Già da qui emerge il problema connesso ai rischi di lievitazione della spesa ad opera delle Assemblee, in ragione dei radicali cambiamenti istituzionali evidenziati nei precedenti paragrafi del presente lavoro: lo sviluppo delle funzioni demandate allo Stato e l'allargamento del suffragio avevano reso i Parlamenti dei centri di proliferazione delle spese pubbliche, proprio per la tendenziale divaricazione tra costi/benefici sociali e costi/benefici privati che ne era derivata.

Il sistema istituzionale appariva per sua natura incline ad assecondare politiche di *deficit spending* volte al soddisfacimento di interessi particolari, al di là quindi della diffusione delle teorie keynesiane (che tendevano piuttosto ad amplificare, negli eccessi, tendenze di spesa già presenti tra gli agenti istituzionali), facendo venire meno quei meccanismi alla base della teoria del "valore e controvalore" elaborati da Wicksell. Per riportare il sistema in equilibrio era così necessario inserire in Costituzione precise prescrizioni di carattere procedurale, al fine di rimediare al disallineamento sopra evidenziato e rendere responsabili i decisori politici circa la sostenibilità finanziaria e della trasparenza delle scelte pubbliche, attraverso una chiara individuazione dei relativi oneri.

Per questo, la Commissione, nel suo Rapporto finale, aveva evidenziato proprio la necessità di definire con accuratezza compiti e responsabilità sia dell'Esecutivo che del Legislativo, intervenendo in senso restrittivo sulle attività di quest'ultimo in quanto potenzialmente più sensibile a perseguire politiche in grado di alterare gli equilibri di bilancio[99]. Equilibri, questi, non intesi nel senso delle risultanze finali dei flussi di entrata e di uscita, bensì come ponderazione a monte delle decisioni di spesa rispetto agli oneri che ne sarebbero derivati, nonché di equilibrio tra

---

emergere la chiara consapevolezza del rapporto tra equilibri istituzionali ed equilibrio dei conti pubblici, specificamente nella modalità di intervento delle Assemblee nelle decisioni di spesa.

[99] Si veda vol. V, Finanza, del *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente*, diviso in due tomi: I. Relazione, II. Appendice alla relazione (interrogatori, questionari, monografie), Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1946. In tale documento, emerge come venisse considerato artificioso il conseguimento dell'equilibrio di bilancio "puntualmente in ciascun esercizio e non piuttosto in periodi più lunghi" e che il concetto dell'equilibrio dovesse essere inteso come "equilibrio tra attività finanziaria ed attività economica in genere", così da "accertare se la politica delle spese e quella delle entrate siano bene indirizzate, se il pareggio del bilancio sia effettivo, se gli espedienti messi in essere per conseguire tale pareggio siano effettivamente idonei allo scopo" (pag. 36 della Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente).

attività finanziaria ed attività economica per valutare l'opportunità della spesa pubblica, con effetti non riconducibili *sic et simpliciter* al solo esercizio finanziario di riferimento[100].

Nell'Assemblea Costituente, tali indicazioni sono state riprese da Mortati nella sua relazione sul potere legislativo in sede di Seconda Sottocommissione, proponendo la seguente disposizione: "i progetti i quali importino oneri finanziari non potranno essere presi in esame ove non siano accompagnati dalla proposta relativa ai mezzi per coprire la spesa corrispondente"[101].

Nel dibattito che ne è seguito, Einaudi ha evidenziato la pericolosità dell'iniziativa parlamentare in materia di bilancio e la necessità di prevedere, qualora tale facoltà fosse stata riconosciuta, adeguate prescrizioni per dare un'impronta di serietà ad una concreta proposta di spesa[102]: come già accennato in precedenza, secondo l'economista torinese, tale prescrizione avrebbe avuto quantomeno un valore morale, visto che, con il progressivo rafforzamento del ruolo dell'Assemblea ed il suo raccordo fiduciario con il Governo, si era ormai superato il modello dualista ed attribuito al Governo una primazia, di fatto, anche nella presentazione delle proposte di legge.

Laconi riteneva non attuabili le idee di Einaudi, in quanto avrebbero trasformato ogni proposta di spesa in un complesso piano finanziario, motivo per cui sarebbe stato più opportuno differenziare le due Camere attribuendo l'iniziativa in materia finanziaria alla sola Camera bassa, al fine di meglio conseguire la tenuta dei conti pubblici. Tuttavia, Vanoni, riteneva che tale indicazione era già contenuta nell'art. 43 del R.D. n. 2440 del 1923; peraltro, nel senso si era già

[100] Il "pareggio" era così l'esito ultimo delle manovre adottate dal Governo secondo un piano finanziario predefinito, la cui corrispondenza doveva essere verificata dal Parlamento: in conclusione, l'equilibrio non veniva tratteggiato su un piano prettamente contabile come uguaglianza *tout court* tra entrate ed uscite, bensì in relazione ai rapporti tra Stato e mercato e, nello specifico, tra attività finanziaria ed attività economica. Nel senso M. Degni e M. Paradiso, *Il ruolo del Parlamento*, in *I guardiani del bilancio. Una norma importante ma di difficile applicazione: l'articolo 81 della Costituzione*, a cura di G. Salvemini, Marsilio Editore, Venezia, 2003, pag. 59.

[101] Da notare che nella seduta del 3 settembre 1946 della II Sottocommissione della Costituente (pag. 92 del Resoconto) l'On. Mortati aveva evidenziato, al riguardo, che "si è invertita storicamente la posizione dei due poteri rispetto al passato. Mentre prima i Deputati influivano nel senso di limitare le spese, anzi la loro funzione storicamente era quella di intervenire, su richiesta del Capo dello Stato, per stabilire l'entità delle contribuzioni e limitarla, adesso nei regimi parlamentari è il Governo che deve limitare la tendenza eccessiva di iniziativa in materia finanziaria da parte dei Deputati. Perciò si è pensato a limitare in qualche modo l'esercizio di questo potere di iniziativa da parte di organi non responsabili, i quali, non avendo nelle mani il funzionamento dell'assetto finanziario, sono portati a eccedere nelle spese senza pensare al modo come farvi fronte. Si è pensato, cioè, di limitare la iniziativa parlamentare alla determinazione delle entrate sufficienti a coprire le spese e precisamente ad inquadrare questa posizione reciproca dei due poteri".

[102] Nel corso della seduta del 24 ottobre 1946 (pag. 421 del Resoconto), nel solco di quanto rappresentato da Mortati nella precedente seduta, Einaudi ha sottolineato l'opportunità di limitare al Governo l'iniziativa in materia di spesa, negandola ai membri delle Camere, in quanto l'esperienza dimostrava che "mentre una volta erano le Camere che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi spesso è avvenuto che proprio i deputati, per rendersi popolari, hanno proposte spese senza neanche rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle. Così stando le cose, si prospettano due soluzioni: o negare ai deputati delle due Camere il diritto di fare proposte di spesa, ovvero obbligarli ad accompagnarle con la proposta correlativa di entrata a copertura della spesa, così che la proposta abbia un'impronta di serietà".

espressa la Commissione economica del Ministero della Costituente, quale garanzia della tendenza al pareggio di bilancio[103].

Una prima formulazione della norma, presentata da Mortati e Vanoni con l'assenso di Einaudi, secondo la quale "le leggi le quali importino maggiori oneri finanziari devono provvedere ai mezzi necessari per fronteggiarli", era apparsa tuttavia troppo restrittiva: al riguardo, Perassi aveva evidenziato che tale disposizione avrebbe potuto invalidare ogni legge che non rispondesse a tale obbligo.

Alla fine, è stata approvata la proposta Bozzi, accettata da Mortati e Vanoni, secondo la quale "ogni altra legge che prevede nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi con cui farvi fronte"[104], diventando nel testo definitivo il comma 4 dell'art. 81.

Il terzo comma, che prevedeva che "con la legge di bilancio non possono essere introdotti nuovi tributi e nuove spese", ribadiva il carattere formale della legge di bilancio, nel senso di attribuirle la funzione di far eseguire le leggi vigenti e di dichiarare regolari determinati stanziamenti ivi previsti, laddove concretamente (e correttamente) quantificati.

Nella seduta del 17 ottobre 1947 dell'Assemblea Costituente, Buffoni aveva proposto di sopprimere tale disposizione, difesa, di contro, da Ruini in quanto si trattava di una norma di correttezza contabile volta ad evitare di confondere tra loro provvedimenti tributari e bilanci[105].

Giova riprendere, di quella seduta, l'intervento di De Vita il quale, nel presentare una propria versione dell'art. 77 del Progetto (che sarebbe poi diventato l'art. 81 nella versione finale) aveva

[103] Vanoni ha aggiunto che "è bene che, anche dal punto di vista giuridico, il principio sia presente sempre alla mente di coloro che propongono delle spese nuove: il Governo deve avere la preoccupazione che il bilancio sia in pareggio e la stessa esigenza non può essere trascurata da una qualsiasi forza che si agita nel Paese e che avanza proposte che comportino maggiori oneri finanziari". Dalla lettura dei documenti emerge come l'esame dell'iniziativa parlamentare in materia finanziaria non si limitava solo ai rapporti tra Governo e Parlamento ma veniva affrontata dai Padri Costituenti anche in relazione alle competenze di ciascuna Camera nello specifico settore: argomenti, questi, che si intrecciarono nel dibattito che si svolse in sede di II Sottocommissione nella riunione del 24 ottobre 1946. Ciò rappresenta una ulteriore conferma di come la questione finanziaria e la disciplina di bilancio venisse intesa nel quadro della forma di governo che si intendeva realizzare, anziché risultare funzionale all'individuazione di un preciso indirizzo politico finanziario cui la Costituzione economica avrebbe dovuto ispirarsi.

[104] Per un esame del dibattito e delle scelte definitive adottate in materia dall'Assemblea Costituente, si veda G. Rivosecchi, *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012.

[105] Secondo l'On. Ruini, "la Camera, discutendo i bilanci, potrà aumentare o diminuire le cifre dei capitoli; ma non aumentare o modificare le imposte che sono regolate da apposite leggi, e neppure alterare le leggi generali di autorizzazione delle spese. L'aumento delle spese dovrà avvenire nei limiti di tali leggi; se si vuole andare al di là, bisogna modificarle". A sostegno di tale punto di vista, l'On. Bertone si oppose all'emendamento dell'On. Buffoni in quanto con il comma 3 dell'art. 81 "non è che non sia ammesso, nella legge che vota il bilancio, aumentare il capitolo o diminuirlo; è vietato introdurre nuovi tributi e nuove spese che non siano state predisposte e preparate prima, secondo la procedura normale", mentre l'On. Fabbri evidenziò la necessità di "porre un divieto alle proposte di spesa avanzate durante la discussione dei bilanci", nel solco di quanto previsto dalla Costituzione della IV Repubblica francese (Cfr. N. Lupo, *Art. 81*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Volt. II, Torino, 2006, pag. 1579 e seguenti, nonché *Emendamenti, maxiemendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*,).

richiamato il principio della progressività della tassazione -già approvato dall'Assemblea in un precedente articolo- per argomentare come il principio dell'uguaglianza del sacrificio che ne era alla base avesse ormai sostituito il principio del "valore e controvalore" (da lui definito "della prestazione e controprestazione" o principio dell'interesse), che tuttavia aveva "il pregio di mantenere un certo contatto con l'altro aspetto dell'attività dello Stato: quello della spesa". Lo stesso aveva poi evidenziato il rischio che si verificasse una sproporzione tra il beneficio ricevuto da una classe di cittadini dall'attività dello Stato ed il sacrificio imposto, motivo per cui doveva essere stabilito un rapporto tra sacrificio e beneficio prevedendo l'approvazione del bilancio con la maggioranza qualificata dei due terzi.

Tale intervento risulta di particolare interesse perché si è rivelato l'unico, in sede di Sottocommissione e di Assemblea Costituente, ad aver focalizzato l'attenzione sul vincolo sinallagmatico tra entrate e spese non solo per le "altre leggi" ma anche per il bilancio, ancorché si fosse soffermato solo sugli effetti della spesa sul cittadino contribuente/beneficiario della stessa e non anche sui riflessi "virtuosi" di siffatto meccanismo sugli equilibri dei conti pubblici.

7. L'interpretazione dell'originario art. 81 della Costituzione: vincolo contenutistico o vincolo procedurale?

Alla luce di quanto sopra esposto, mentre la *ratio* del quarto comma della disposizione costituzionale in esame appare espressione della volontà di rafforzare il *continuum* Governo-maggioranza in un'ottica di compatibilità finanziarie generali che singole iniziative parlamentari non dovevano modificare, il terzo comma (unitamente al primo, secondo il quale "le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo") conferisce all'Esecutivo una sorta di autonomia nella definizione del documento di bilancio, nel solco di una tradizione dualista che distingueva la competenza dello stesso da quella dell'Assemblea e che ora viene applicato, tuttavia, ad un sistema monista, alla luce della scelta parlamentarista prescelta dall'Assemblea Costituente.

Tale apparente contraddizione sembra derivare dal riferimento, sia pure implicito, al Governo di gabinetto inglese che realizzava per sua natura una fusione tra i due poteri, legislativo ed esecutivo, tale da assicurare a quest'ultimo il potere di determinare gli equilibri finanziari in sede di bilancio e di poterli mantenere in corso d'esercizio[106].

[106] G. Rivosecchi (*Forma di governo e "funzione finanziaria" del Parlamento, in Walter Bagehot e la Costituzione inglese. Atti del Seminario di studio - Roma, 14 dicembre 1998*, a cura di G. Di Gaspare, Giuffré Editore, Milano, 2001, pag. 128) nel tratteggiare i principi della "*funzione finanziaria*" della Camera dei Comuni inglese enucleata da W. Bagehot come sottospecie della funzione legislativa, evidenzia come "la novità essenziale nella ricostruzione

Tuttavia, gli esiti che nel Regno Unito erano garantiti automaticamente dalle dinamiche del *party government* e, più in generale, dall'evoluzione storico-costituzionale di quel sistema, nel caso italiano venivano perseguiti attraverso espresse statuizioni, di rango costituzionale, in modo da realizzare parimenti, per via normativa, una co-determinazione dell'indirizzo politico finanziario tra Governo e Parlamento che difficilmente si sarebbe potuta realizzare autonomamente.

In sostanza, mentre il modello della legge di bilancio formale era propria di un sistema duale, lo sguardo dei Costituenti si allargava fino Oltremanica, quasi a voler realizzare, per via delle disposizioni costituzionali in materia di finanza pubblica, una parziale razionalizzazione del parlamentarismo repubblicano, come auspicato da più parti quale antidoto alle tendenze assembleari che avevano caratterizzato gran parte della precedente esperienza storica[107].

Una preoccupazione, questa, ben presente ai Padri Costituenti, come dimostra il noto ordine del giorno dell'On. Perassi che, nell'appoggiare la forma di governo parlamentare, aveva evidenziato la necessità di predisporre "dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo" e ad evitare le "degenerazioni del parlamentarismo".

In tale quadro, l'art. 81 ha rappresentato forse il tentativo più importante da parte dei Costituenti di creare le condizioni per un equilibrio tra Governo ed Assemblea, sia pure nello specifico settore della politica di bilancio, limitando il potere di iniziativa e di emendamento dei parlamentari laddove avesse inciso, direttamente o meno, sulla legislazione sostanziale comportante automaticamente riflessi finanziari sul bilancio, in violazione pertanto con il citato terzo comma[108].

---

di Bagehot in merito alla titolarità dell'indirizzo politico-economico tra Governo e Parlamento risiede nel rapporto che egli individua tra "funzione finanziaria" e forma di governo della Costituzione inglese. Infatti, nella fisionomia concreta dei poteri, il riparto di competenze in materia finanziaria tra le istituzioni politiche è caratterizzato da un sistema di pesi e contrappesi volto a garantire una sorta di codeterminazione dell'indirizzo della spesa tra Legislativo ed Esecutivo (…) Egli aveva posto l'accento su una delle questioni più tormentate nei rapporti tra Governo e Parlamento, ovvero sul rischio che il programma legislativo e il programma di politica economica venissero in qualche modo "stravolti" alla prova del vaglio parlamentare a causa della (già diffusa) tendenza ad emendare i documenti di bilancio mediante proposte di introduzione di nuove spese cui sarebbero state correlate nuove imposizioni fiscali (…) Di fronte a tali cruciali questioni, le soluzioni prospettate da Bagehot non sembrano essere incentrate su una concezione "separatista" tra funzioni attribuite al Governo e funzioni attribuite al Parlamento, ma piuttosto su una concezione della forma di governo basata sulla fusion tra i due poteri: sarà infatti lo stesso Governo, espressione del gruppo parlamentare di maggioranza, a svolgere il controllo su una possibile lievitazione delle spese in quanto soggetto responsabile della gestione, favorendo, in tal modo, un processo di codeterminazione dell'indirizzo politico-economico con il Parlamento".

[107] Peraltro, i Costituenti avevano riconosciuto al Capo dello Stato un ruolo di garante ed arbitro degli equilibri politici, diversamente dalla posizione che in precedenza il Sovrano aveva ricoperto a norma dello Statuto ed in forza dell'incerta prassi parlamentare nel Regno d'Italia.

[108] A. Brancasi (op. cit., 2009, pag. 2) ha evidenziato che con l'idea della natura meramente formale della legge di bilancio "venivano risolti, in un secondo momento, anche i problemi, propri di un sistema parlamentare, relativi al pericolo di uno strapotere delle forze di maggioranza: si affermava, a tal fine, che il Parlamento, nel mentre può tutto quando opera come Legislatore, è esso stesso subordinato all'ordinamento quando veste i panni dell'amministrazione (…) e quando in tale veste provvede a programmare l'attività finanziaria del Governo".

Si può ritenere, pertanto, che più un equilibrio di bilancio, il Legislatore Costituente avesse in mente di perseguire un equilibrio istituzionale per addivenire ad un bilancio equilibrato, fondato cioè su una chiara delimitazione delle competenze in base alle caratteristiche intrinseche dei due organi.

Da una parte, il Governo era portatore di una visione economica e finanziaria generale, intento a realizzare una *reductio ad unum*, sotto l'aspetto contabile, dei cespiti di entrata, dei centri di spesa determinati dalla legislazione sottostante (in relazione alla misura in cui quest'ultima rendeva doverosa l'iscrizione in bilancio dei conseguenti oneri) e dall'andamento del ciclo economico (così da non restringere quest'ultimo nelle strette maglie di un presunto obbligo di "pareggio")[109].

Dall'altra parte, i parlamentari erano chiamati a rappresentare le esigenze dei cittadini e a realizzarle in concrete proposte di legge (ovvero, più realisticamente, in emendamenti a progetti di legge governativi) con l'obbligo, tuttavia, di ponderare tali iniziative ai relativi costi.

Non si ravvisano invece gli estremi per configurare, nel sistema dell'art. 81, una costituzionalizzazione del principio del "pareggio", ipotizzato da parte della dottrina[110].

Indubbiamente, tra i Padri Costituenti che presero parte alla discussione sull'art. 81 figuravano personalità come Einaudi e Vanoni che, nei propri studi in campo economico, avevano evidenziato la necessità di una politica di bilancio virtuosa e tendenzialmente volta a perseguire l'equilibrio dei conti pubblici[111].

Bisogna peraltro riconoscere che l'effetto indiretto di tale disposizione era comunque quello di rafforzare la posizione dell'Esecutivo (già detentore di una supremazia informativa rispetto all'organo assembleare) nel procedimento di bilancio, preservando il disegno di legge da interventi parlamentari che snaturassero l'allocazione degli stanziamenti tra i vari capitoli, che rappresentavano le unità di voto sulle quali l'Assemblea si esprimeva: poiché il bilancio si definiva sulla base della sottostante legislazione di spesa e di entrata, è mediante esso che il Governo operava una quantificazione degli oneri conseguenti (ovvero una rimodulazione degli stessi alla luce degli eventuali cambiamenti delle condizioni di riferimento), con una flessibilità variabile a seconda del grado di vincolatività delle spese preventivate dalle leggi sostanziali. Sintetizzando, si potrebbe individuare nel comma 3 la fase della quantificazione, mentre nel comma 4 prende forma il momento della copertura, certo legato alla quantificazione degli oneri ma con il fine precipuo di individuare l'importo (oltre che la tipologia) dei mezzi cui farvi fronte, nell'ottica di porre in essere scelte responsabili e, come direbbe Einaudi, improntate a serietà.

[109] Come precisato da V. Onida (*Le leggi di spesa in Costituzione*, Giuffré, Milano, 1969), la collegialità propria dell'iniziativa del Governo era essa stessa una garanzia di armonizzazione, "*ex ante*", delle varie proposte aventi riflessi finanziari; nel caso delle proposte dei parlamentari, tale funzione unificatrice si svolge invece "*ex post*".

[110] Nel senso G. Bognetti, *La Costituzione economica italiana*, Giuffré, Milano, 1985, AA.VV., *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1983, pag. 319 e seguenti, nonché C. Forte, *La riforma del bilancio in Parlamento*, Napoli, 1992, pag. 107 e seguenti. Si veda anche G. Castelli Avolio, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, Atti parl. cam. II, n. 1603-A e 1603-bis-A, 1955, concernente la relazione da questi inviata al Presidente dell'Assemblea in occasione della sessione di bilancio 1955-1956 ove indicava, tra l'altro, che "l'articolo 81 tende a precostituire le premesse obiettive, attraverso il combinato disposto dei commi 3 e 4, per il pareggio automatico di bilancio".

[111] Bisogna peraltro considerare la particolare congiuntura economica del secondo dopoguerra, nel quale l'obiettivo principale del Governo in carica era il risanamento finanziario, al fine di ripristinare una cornice economica di riferimento compatibile con l'obiettivo della stabilità dei prezzi, all'interno della quale poter avviare la ricostruzione del Paese.

Tale visione, tuttavia, non era appiattita sul perseguimento di una pervicace politica di "pareggio" annuale: ciò che più interessava non era l'introduzione di vincoli cogenti all'aumento della spesa e/o ad una politica di disavanzo, bensì la definizione di una "intelaiatura" dei rapporti tra Governo e Parlamento in grado di assicurare un razionale processo decisionale e consentire così al cittadino, elettore e contribuente, di poter valutare compiutamente le decisioni assunte.

Ciò si realizzava nel collegamento tra spesa e finanziamento della stessa, secondo la teoria del "valore e controvalore" di Wicksell che la stessa Sottocommissione di fatto auspicava[112] e che, a sua volta, doveva riflettere il legame sinallagmatico tra Governo e Parlamento nel senso di realizzare, in un'ottica di scelte responsabili e condivise, un "incontro tra il potere legislativo, autorizzante del Parlamento e il potere di borsa del Governo"[113], evitando quelle forme di "illusione finanziaria" che impedivano una piena responsabilizzazione dei cittadini nel controllo della spesa pubblica.

E' pur vero che, nel corso della seduta del 24 ottobre 1946 sopra esaminata, l'On. Vanoni aveva fatto espresso riferimento al pareggio di bilancio, ma tale indicazione doveva essere intesa come un obiettivo tendenziale, derivante dall'indicazione della copertura per le leggi comportanti nuove e maggiori spese (che l'On. Vanoni intendeva in modo rigoroso come incremento delle entrate tributarie e/o diminuzioni di preesistenti stanziamenti dei capitoli di bilancio).

E' da ricordare, peraltro, che l'equilibrio dei conti pubblici non veniva inteso da Vanoni come un vincolo per gli "appetiti" dello "Stato leviatano", come invece avrebbe poi teorizzato Buchanan, bensì si coniugava con il riconoscimento del potere dell'intervento dello Stato nell'economia, laddove si fosse reso necessario, in nome della "programmazione economica" che lo stesso Vanoni avrebbe poi realizzato negli anni successivi e della "giustizia redistributiva" sia intragenerazionale che intergenerazionale.

Pertanto, l'attività economica pubblica si doveva ispirare al principio secondo il quale la stessa sarebbe stata legittimata qualora fosse in grado di procurare un'utilità sociale maggiore di quella che i relativi mezzi di finanziamento avrebbero potuto determinare se lasciati nelle mani dei singoli[114].

---

[112] Nel senso, si vedano pag. 40 e 41 della Relazione della II Sottocommissione.

[113] Cfr. A. Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, pag. 344. Nel senso G. Rivosecchi, op. cit., in *Walter Bagehot e la Costituzione inglese. Atti del Seminario di studio - Roma, 14 dicembre 1998*, a cura di G. Di Gaspare, Giuffré Editore, Milano, 2001, pag. 123 e seguenti, nonché P. De Ioanna, *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1993, pag. 121 e seguenti.

[114] Vanoni, in *La politica economica degli anni degasperiani: scritti e discorsi politici ed economici*, a cura di P. Barucci, Le Monnier, Firenze, 1977, pag. 37, nel rappresentare la politica economica del partito di appartenenza, evidenziava che per realizzare il bene comune si sarebbero dovute coordinare tra loro l'azione dello Stato nell'economia e la libera iniziativa, nel senso di scegliere, volta per volta, l'organizzazione produttiva in grado di dare i migliori risultati per la società. Pertanto, l'intervento dello Stato non era fine a se stesso ma era un mezzo per promuovere il bene comune "nell'armonia degli sforzi". Di fondo, Vanoni riteneva che fondamento

Al tempo stesso, Einaudi, non soddisfatto della formulazione definitiva dell'articolo in esame, si era battuto per un'interpretazione rigorosa dell'art. 81[115], ritenendo doveroso, visto il disavanzo pubblico esistente, non accontentarsi di prevedere semplicemente la copertura al margine delle nuove spese, bensì tendere sempre a realizzare l'equilibrio tra entrate ed uscite[116].

Secondo Einaudi "se si suppone che l'ultimo comma dell'art. 81 non possa disgiungersi dal concetto di bilancio, ossia di pareggio, se ne deduce la conseguenza che il legislatore costituente abbia voluto affermare l'obbligo di governi e parlamenti di fare ogni sforzo verso il pareggio".

Tra le raccolte de *Lo scrittoio del Presidente*[117] sono rinvenibili le note affermazioni di Einaudi a proposito dell'interpretazione dell'art. 81 della Costituzione, spesso evocato da parte della dottrina che ha fatto leva sull'interpretazione storico-testuale per avvalorare le proprie tesi circa la sussistenza di un vincolo contenutistico in Costituzione.

Da un punto di vista strettamente giuridico, questa disposizione non impone l'obbligo di impiegare le nuove entrate per eliminare il disavanzo, talchè le stesse potrebbero essere destinate alla copertura di nuove spese; al tempo stesso, Einaudi si domanda se "può invero chiamarsi equilibrata una situazione nella quale i due piatti della bilancia si trovino l'uno ad altezza diversa dall'altro".

Tuttavia tale scritto, apparentemente chiaro nell'indicare la prospettiva del pareggio di bilancio, se esaminato nella sua globalità alla luce del pensiero teorico di Einaudi e tenendo conto, altresì, della situazione economica dell'epoca, appare concentrato sul problema di come utilizzare le maggiori entrate, alternativamente per ridurre il disavanzo ovvero per finanziare nuove spese.

In altri termini, l'analisi di Einaudi è chiaramente riferita al periodo in cui scrive, cioè il 1955, dove il gettito fiscale era progressivamente aumentato in presenza di un disavanzo ancora elevato (ma con un debito contenuto, in quanto già abbattuto dall'inflazione e soprattutto dalla crescita del

---

dell'organizzazione economica fosse il mercato, dove i prezzi esprimevano l'equilibrio tra i desideri dei consumatori ed il sacrificio /costo dei produttori: la programmazione economica che lui stesso sosteneva aveva lo scopo di agire sui prezzi in modo da incrementare la soddisfazione dei singoli.

[115] Cfr. L. Einaudi, *Lo scrittoio del Presidente. Sull'interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, 1956, pag, 200 e 232 e seguenti, nonché P. Repaci, *In difesa dei classici principi della gestione della finanza pubblica, (Recensione al vol. di Einaudi «Lo scrittoio del Presidente »),* in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1956, pag. 224 e seguenti.

[116] Secondo G. Bognetti (*Costituzione e bilancio dello Stato*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 1° maggio 2010, pag. 18) "la tesi combattuta da Einaudi sosteneva che l'articolo 81 semplicemente imponeva di non peggiorare il disavanzo nei conti dello stato risultante dalla legge annuale di bilancio, ma non di impegnarsi a ridurlo, qualunque fosse la sua dimensione. Einaudi riteneva che l'articolo nel suo insieme esigesse invece uno sforzo alla riduzione, onde considerava non corretto l'impiego di entrate, riuscite superiori a quelle che il bilancio aveva previste, per coprire le spese che si volessero introdurre con nuove leggi". Tuttavia, l'impegno alla riduzione del disavanzo non vuol dire ridurlo al perseguimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio annuale, bensì significa evitare che le entrate non previste venissero utilizzate pedissequamente per creare una nuova spesa, come fosse una sorta di "tesoretto" inaspettato a disposizione della classe politica.

[117] L. Einaudi, *Lo scrittoio del Presidente*, Giulio Einaudi Editore, vol. I, 1956, pag. 201 e seguenti.

prodotto interno lordo, tanto da non superare alla fine del 1950 il 30%[118]) e dove, pertanto, il problema era quello di stabilire le modalità d'impiego di tali risorse, non istituire nuove imposte *ad hoc* per assicurare la copertura del deficit.

Certamente Einaudi è chiaro nel rigettare l'idea formulata nella relazione Paratore secondo la quale il Legislatore doveva limitarsi a non alterare *in peius* l'equilibrio fissato in sede di bilancio, qualunque esso sia: la sua preoccupazione, infatti, era quella di non lasciare permanentemente un disavanzo iniziale, peraltro consistente all'epoca. In un noto inciso del testo qui analizzato, ritiene così che "l'art. 81 della Costituzione costituisce il baluardo rigoroso ed efficace voluto dal Legislatore costituente allo scopo di impedire che si facciano nuove o maggiori spese alla leggera, senza aver prima provveduto alle relative entrate".

Tuttavia, proseguendo, lo stesso Einaudi, riprendendo l'esempio di un padre di famiglia costretto ad indebitarsi per l'acquisto delle medicine necessarie a salvare la vita del figlio, sembra rifuggire da una visione preconcetta e "perentoria" del principio del pareggio: con lo stesso pragmatismo, differenzia il comportamento che Governo e Parlamento circa l'impiego di maggiori entrate per finanziare il disavanzo ovvero nuove spese in base alle condizioni di partenza del bilancio.

Tale visione non sembra potersi accumunare al pensiero della c.d. *Public Choice* volto a limitare i margini di manovra del bilancio presupponendo l'inefficienza dello Stato: l'equilibrio dei conti pubblici non rappresenta l'obiettivo finale della politica di bilancio bensì un requisito di base da cui partire per definire il ruolo dello Stato nell'economia, che Einaudi e Vanoni, sia pure con accenti diversi, non escludevano.

Giova peraltro ricordare, al riguardo, che il quarto comma dell'art. 81 prescriveva l'obbligo di copertura per le legge di spesa "altre" rispetto al bilancio, chiarendo in tal modo che quest'ultimo era esonerato da tale vincolo.

Tale conclusione deriva dall'impossibilità di introdurre nella legge di bilancio non solo nuove spese ma anche nuove entrate, per cui l'unica possibilità di addivenire al "pareggio" in sede previsionale sarebbe dovuta consistere in soli interventi riduttivi dal lato degli stanziamenti di spesa, nei limiti delle possibilità offerte dalla relativa legislazione sostanziale. Infatti, come noto, le entrate sono stimate -più che quantificate, non rappresentando gli stanziamenti delle "voci" di entrata autorizzazioni alla riscossione dei tributi- alla luce non solo dei parametri previsti dalle normative tributarie ma anche (e soprattutto) degli andamenti del ciclo economico che, incidono sull'entità del gettito finale.

[118] Cfr. *Relazione del direttore generale alla Commissione parlamentare di vigilanza. Il debito pubblico in Italia 1861-1987*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, pag. 47.

Più in generale, è necessario notare come con il sistema di vincoli contenuti nell'art. 81 si intendesse frenare una politica fiscalmente irresponsabile posta scientemente in essere dalle autorità pubbliche (motivo per cui si era concentrata l'attenzione sull'organo parlamentare, per sua natura più sensibile ad assecondare gli "appetiti" di spesa dei cittadini), non *sic et simpliciter* l'emersione di un disavanzo in quanto tale, a prescindere dalla sua natura.

In tale contesto, anche se quasi involontariamente, veniva adottato un approccio prettamente giuridico per declinare quel concetto di saldo strutturale di bilancio, fatto proprio, ora, dai parametri europei in materia di bilancio, frutto della distinzione della componente automatica (cioè derivante dagli andamenti del ciclo economico) e quella discrezionale degli andamenti delle entrate e delle spese.

Lungi dal seguire schemi prettamente statistico-economici, nell'art. 81 delineato dai Costituenti il parametro di riferimento per scorporare queste due componenti delle singole "voci" di bilancio diventava la legislazione sostanziale, dove veniva esercitata una effettiva potestà discrezionale da parte del Governo e/o del Parlamento e che pertanto doveva essere sottoposta a rigidi vincoli di copertura finanziaria.

Di contro, il bilancio, dato il limite di non poter introdurre nuovi tributi e nuove spese, rifletteva i saldi determinati dalle previsioni delle altre leggi e (specie dal lato delle entrate) dagli andamenti dell'economia, pur potendovi operare variazioni degli importi in base al grado di dettaglio degli oneri specificati nelle singole leggi ordinarie ed al carattere, più o meno inderogabile, degli stessi: pertanto, i saldi finanziari derivanti da tali operazioni di quantificazione e stima predisposte dal Governo prescindevano da scelte totalmente discrezionali, potendo gli interventi sul bilancio comportare oneri "maggiori" ma mai "nuovi".

In sintesi, l'art. 81 deve essere letto come un vincolo alla copertura delle politiche economiche discrezionali: per le leggi di spesa aventi un contenuto dettagliato, al punto da rendere doverosa l'iscrizione in bilancio dei relativi oneri per un certo importo, la copertura era di livello massimo e si rifletteva in una effettiva tendenza al pareggio del bilancio stesso, mentre per le altre leggi dove in sede di bilancio poteva addivenirsi ad una autonoma quantificazione della spesa tale obbligo non si configurava, ai sensi del terzo comma (la legge di bilancio non era soggetto all'obbligo di copertura).

Ovviamente questo non impediva stanziamenti di spesa decisi in sede di bilancio tali da eccedere globalmente le entrate ivi previste, ma la loro caratteristica di oneri non inderogabili era

tale da poter consentire, in un secondo momento, interventi riduttivi di tali importi, con la medesima flessibilità con cui gli stessi erano stati inizialmente stabiliti[119].

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, la tendenza del pareggio di bilancio si configura dal punto di vista giuridico in base al grado di doverosità dell'iscrizione in bilancio degli oneri connessi alla legislazione sostanziale (oltre che alla corretta quantificazione degli stessi), dal punto di vista politico secondo gli orientamenti del Governo espressi in sede di modulazione degli stanziamenti con la legge di bilancio -nei limiti dei contenuti della sottostante legislazione di spesa- oltre che di stima del gettito erariale basata su presunzioni più o meno ottimistiche circa l'andamento dell'economia.

Pertanto, una rigorosa e rigida quantificazione delle spese delle "altre" leggi configurava il bilancio come un mero documento recettizio, proiettando l'obbligo di copertura "al margine" nel "pareggio" del flusso complessivo delle entrate e delle spese: questa dovrebbe essere la chiave di lettura "rigorista" del pensiero einaudiano, partendo dal quarto comma per interpretare il terzo comma dell'art. 81. In ogni caso, il messaggio di Einaudi non può essere appiattito sul pareggio "a corte vedute e ad ogni costo" che egli imputava alla finanza borbonica, ma deve essere inquadrato in una politica economica progressiva per la quale lo Stato, con interventi nel settore degli investimenti atti a promuovere l'accumulazione di capitale ed il benessere della Nazione, avrebbe dovuto declinare in senso più dinamico il pur essenziale equilibrio dei conti pubblici. Equilibrio, questo, che per essere tenuto sotto controllo richiedeva "serietà" nelle decisioni di spesa (intesa come individuazione dei relativi oneri) e l'adozione di misure non fini a se stesse ma in grado di stimolare l'economia e, per tale via, beneficiare il bilancio stesso[120].

Al tempo stesso, Einaudi e Vanoni, pur orientati al perseguimento dell'obiettivo tendenziale del pareggio di bilancio, sono ben consci della necessità di costituzionalizzare un procedimento decisionale volto a responsabilizzare Governo e Parlamento rispetto al mantenimento di determinati equilibri finanziari fissati in sede di bilancio, cosa che viene realizzata collocando la

[119] In realtà, le caratteristiche dei bilanci degli Stati moderni erano tali da configurare una crescente rigidità della spesa, non solo con riferimento alla pur importante componente dei trattamenti economici, fissi ed accessori, ma anche delle esigenze di funzionamento in gran parte parametrate a variabili esogene quali la consistenza del personale impiegato, il numero di strutture immobiliari da gestire, l'andamento dei prezzi al consumo, nonché a criteri predeterminati dalla legislazione sostanziale. Tale rigidità degli oneri, se riflessa coerentemente in una loro puntuale quantificazione in sede di legislazione sostanziale, limitava fortemente i margini di intervento del bilancio ampliandone il contenuto recettizio e realizzava effettivamente una tendenza al pareggio di bilancio.

[120] Come si vede, la preoccupazione dei saldi di bilancio si unisce ai compiti che lo Stato deve assumersi per intervenire nel sistema economico, qualora necessario, secondo criteri di stretta economicità ed efficienza delle misure adottate. E' evidente come tale visione non possa essere appiattita su quella che poi sarebbe diventata la teoria contrattualistica della c.d. *Public Choice*, caratterizzata da una ben più forte critica nei confronti del ruolo dello Stato.

decisione finanziaria entro profili di controllabilità e trasparenza nell'ambito del procedimento legislativo[121].

In dottrina è stato spesso posto in risalto il differente approccio di Einaudi e Vanoni, che appaiono maggiormente interessati a rafforzare il ruolo del Governo nelle procedure di bilancio e di contenere i poteri di iniziativa legislativa e di emendamento dei parlamentari per salvaguardare gli equilibri di bilancio, rispetto a quello di Perassi, Patricolo e Mortati, che sembrano porre maggiormente l'accento sull'obiettivo di perseguire un parlamentarismo razionalizzato, nella prospettiva della responsabilizzazione del decisore politico[122].

In realtà, le idee elaborate da Einaudi e Vanoni nell'ambito della Scuola italiana di Scienza delle Finanze si basano su un approccio pragmatico alle problematiche di finanza pubblica, secondo un'analisi costi-benefici di impronta marginalista applicata sia alle decisioni di spesa che nella delimitazione dei confini tra Stato ed economia, senza posizioni preconcette.

Peraltro, l'apparente compressione del ruolo del Parlamento che traeva fondamento dall'esperienza dell'Italia pre-fascista[123] (Einaudi aveva proposto in prima istanza di vietare del tutto l'iniziativa di spesa a deputati e senatori) viene comunque bilanciata dal riconoscimento da parte dei Einaudi della sua importanza, quale sede dove si realizza l'auspicata pubblicità delle scelte di politica economica e, pertanto, il necessario controllo da parte dei cittadini: sotto questo aspetto, la distinzione tra i due momenti in cui viene perseguito l'interesse finanziario (in sede di bilancio) ed i vari interessi pubblici (nella legislazione sostanziale) appare funzionale alla determinazione di scelte chiare e facilmente individuabili[124].

---

[121] Si vedano, al riguardo, le considerazioni di P. De Ioanna, *L'obbligo di copertura (art. 81, comma 4, Cost.) come vincolo procedurale per una decisione politica responsabile in materia di finanza pubblica*, in *Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, Quaderno n. 2, Milano, 1992, pag. 996 e seguenti, nonché, del medesimo Autore, *Sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa e di minore entrata: un'analisi introduttiva*, in *Scienza e tecnica della legislazione*, a cura di S. Traversa, Jovene Editore, Napoli, 2006, pag. 90.

[122] Cfr. G. Rivosecchi, op. cit., 2012, pag. 12, secondo il quale "il liberale Einaudi e il democristiano Vanoni propendevano per un netto rafforzamento dell'Esecutivo nelle procedure di bilancio e per un sostanziale contenimento del potere di emendamento del Parlamento, al fine di salvaguardare le compatibilità finanziarie, intendendo quindi il principio di copertura nel senso di pareggio di bilancio. Invece, il repubblicano Perassi, il qualunquista Patricolo e -sia pure in misure minore- il costituzionalista democristiano Mortati,interpretavano lo stesso principio come strumento non già di riduzione del margine di intervento del Parlamento, bensì di rafforzamento del continuum Governo-maggioranza parlamentare su determinate priorità allocative e redistributive nel solco della forma di governo parlamentare razionalizzata e nella prospettiva della responsabilizzazione del decisore politico".

[123] Tra la fine del XIX e gli inizi del XX secolo si rafforzò progressivamente l'opposizione degli economisti italiani *riconducibili* alla Scuola Italiana di Scienza delle Finanze alle politiche economiche adottate ai Governi dell'epoca,favorevoli per alcuni ma dannosi per gran parte della collettività. Per una sintesi di tali posizioni, si veda A. Cardini, *Stato liberale e protezionismo in Italia (1890-1900)*, Il Mulino, Bologna, 1981, nonché I. Magnani, *Dibattito tra economisti italiani di fine ottocento*, Franco Angeli, Milano, 2003.

[124] Bisogna, altresì, considerare che il controllo parlamentare dell'attività governativa doveva, ora, essere declinato secondo i nuovi principi della teoria economica keynesiana che, come poi evidenziato dalla critica contrattualistica di Buchanan, richiedeva un Stato in grado di adottare politiche di stabilizzazione macroeconomica alla stregua di un "pianificatore benevolente": in tale quadro risultava centrale la definizione di un indirizzo politico finanziario

Il deterioramento dei saldi di finanza pubblica, a partire dagli anni '60, non sembra pertanto ascrivibile a supposte carenze del dettato costituzionale, bensì al crescente e sistematico aggiramento dei parametri ivi indicati, concretizzatosi nel progressivo ampliamento della dotazione dei fondi globali che ha consentito di attenuare il vincolo del comma 4 per le iniziative legislative di spesa successive all'approvazione del bilancio, nell'espansione della parte dispositiva della legge di bilancio, nonché in una insufficiente quantificazione degli oneri della legislazione ordinaria, pur tuttavia in grado di vincolare, per loro natura, il bilancio[125].

Questo indebolimento dei vincoli costituzionali di finanza pubblica deve essere pertanto ricollegato alle criticità nel funzionamento del sistema parlamentare italiano, almeno a partire dalla seconda metà degli anni '50, che hanno travolto quel tentativo di realizzare, almeno in materia finanziaria, quegli obiettivi di razionalizzazione del *continuum* Governo-maggioranza auspicati in sede di Assemblea Costituente e fatti propri nella stesura dell'art. 81.

Tuttavia, gli equilibri politici dell'epoca non avevano consentito di estendere questi propositi all'intera architettura istituzionale della Repubblica, rendendo così l'art. 81, più che un "baluardo rigoroso ed efficace voluto dal legislatore costituente, allo scopo d'impedire che si facciano maggiori spese alla leggera senza prima aver provveduto alle relative entrate", una "fortezza sotto assedio" che, prima o poi, non avrebbe resistito alle disfunzioni del sistema istituzionale italiano, da cui dipende inevitabilmente il rendimento della politica di bilancio.

unitario, con un ruolo evidentemente di primazia del Governo a fronte della potenziale frammentarietà derivante da un Parlamento eletto a suffragio universale ed operante nella moderna realtà dello Stato pluriclasse.

[125] Cfr. S. Bartole, *Commento all'art. 81*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1979, pag. 221 e seguenti, A. Brancasi, op. cit., 1985, N. Lupo, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Luiss University Press, 2007, pag. 47 e seguenti.

CAPITOLO II
IL PROGRESSIVO ADATTAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI VINCOLI EUROPEI IN MATERIA DI BILANCIO

SOMMARIO: 1. Il progressivo aggiramento dell'art. 81 tra prassi, innovazioni della legislazione di contabilità e dei regolamenti parlamentari. 2. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di finanza pubblica. 3. Le prime ricadute della partecipazione al processo di integrazione europea sul diritto di bilancio nazionale. 4. La svolta negli anni '90: il Trattato di Maastricht ed il Patto di Stabilità e Crescita. 5. L'evoluzione della disciplina in materia di finanza pubblica, tra crescente primazia dell'interesse finanziario e "torsioni" della forma di governo. 6. La seconda svolta dopo la crisi finanziaria del 2008: la nuova *governance* economica europea. Dal *Patto Europlus* al c.d. *Six pack* ed al c.d. *Two pack.* 7. L'interazione tra Unione Europea e Stati membri nel c.d. "semestre europeo": spunti per una nuova responsabilità dell'indirizzo politico finanziario. 8. Il c.d. *Fiscal Compact*.

1. Il progressivo aggiramento dell'art. 81, tra prassi, innovazioni della legislazione di contabilità e dei regolamenti parlamentari

Come noto, i vincoli europei in materia di finanza pubblica, introdotti da principio con il Trattato di Maastricht del 1992, sono stati mantenuti ed approfonditi dal Patto di Stabilità e Crescita del 1997 (e successive modificazioni) e successive modificazioni, nonché da accordi internazionali come il c.d. *Patto Europlus* ed il c.d. *Fiscal Compact*, rafforzandone ulteriormente la cogenza al punto da richiederne il recepimento nell'ordinamento interno degli Stati membri.

Pertanto, nel periodo precedente alla "svolta del 1992"[1] si può procedere ad esaminare la politica di bilancio, i provvedimenti normativi concernenti la contabilità pubblica, la giurisprudenza della Corte Costituzionale sotto un'ottica prettamente nazionale, in assenza di espliciti vincoli giuridici esterni sulle decisioni di finanza pubblica.

Con ciò non si intende escludere a priori che il contesto macroeconomico di contorno, europeo ed internazionale, abbia esercitato una importante influenza sulle dinamiche di finanza

[1] Come precisato da A. Monorchio (*La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, a cura di A. Monorchio, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 7) con riferimento alla manovra correttiva del Governo Amato, pari al 6% del PIL, impostata all'indomani della grave crisi valutaria del settembre 1992 "i provvedimenti del 1992 concretizzarono quella che fu giustamente definita una svolta proprio perché costituirono un tentativo serio di incidere sui meccanismi di formazione dei deficit pubblici". Peraltro, con il termine "svolta" si vuole qui identificare anche il salto di qualità che ha caratterizzato il processo di integrazione europea, nella misura in cui il Trattato di Maastricht restringeva, per la prima volta in via diretta mediante vincoli contenutistici sui saldi di finanza pubblica, gli ambiti di sovranità degli Stati partecipanti nello specifico settore della politica di bilancio, nella prospettiva della creazione di una Unione Monetaria.

pubblica, ma questo è avvenuto sostanzialmente in via indiretta e nel senso di "testare", tutt'al più, la capacità di reazione delle autorità di bilancio rispetto alla crescente interconnessione tra evoluzione del sistema economico, sviluppo del c.d. *Welfare State* ed andamenti dei saldi di bilancio[2].

Ciò premesso, si può ritenere che i primi aggiramenti del dispositivo ideato dai Costituenti con l'art. 81 hanno cominciato a manifestarsi in modo eclatante a partire dagli anni '60, a seguito dell'avvio della programmazione economica (c.d. "schema Vanoni") e l'apertura a sinistra della maggioranza di governo.

Più in generale, la fine del quinquennio degasperiano, caratterizzato non solo da politiche di bilancio attente alla tenuta dei saldi ma, soprattutto, da una maggioranza coesa dominata dalla principale forza politica dell'epoca, la Democrazia Cristiana (che alle elezioni del 1948 aveva conseguito la maggioranza assoluta dei seggi)[3], sembra aver determinato anche la conclusione di quella breve esperienza che, più di ogni altra, si è avvicinata a quella di governo all'inglese, caratterizzato da una sostanziale identificazione tra il leader del partito di maggioranza e il Presidente del Consiglio (appunto, De Gasperi) e, più in generale, tra Governo e maggioranza parlamentare[4].

[2] Secondo N. Lupo (*Le sessioni di bilancio. Ieri, oggi e domani*, Tomo I, Cedam, Padova, 2010, pag. 109 e seguenti) l'elusione sostanziale dell'art. 81 (pur rimasto invariato, fino alla riforma del 2012) è avvenuta mediante leggi e modifiche ai regolamenti parlamentari che hanno attenuato la portata prescrittiva delle disposizioni costituzionali in materia; tale evoluzione nell'interpretazione e nell'aggiramento dell'art. 81 ha risentito degli equilibri politici contingenti, della situazione economica interna ed internazionale, nonché delle diverse stagioni della politica economica e finanziaria. Peraltro, pur ritenendo la dottrina che il quarto comma sia stata la disposizione costituzionale più violata, in realtà è stata tutta l'architettura dell'art. 81 ad essere stata oggetto di continui stravolgimenti, dall'indicazione al plurale dei bilanci di cui al primo comma (rettificata con la legge n. 62/1964) al terzo comma (con l'istituzione della legge "finanziaria" a seguito della legge n. 468/1978).

[3] Tale coesione interna alla maggioranza, peraltro, deriva indubbiamente dal risultato della Democrazia Cristiana alle elezioni del 1948, ma deve ascriversi, altresì, anche al particolare contesto internazionale che, caratterizzato dalla formazione e consolidamento dei blocchi, tendeva ad irrigidire e a compattare anche gli schieramenti politici in Italia.

[4] Cfr. L. Elia, *voce Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, pag. 657 e G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Guaraldi, Firenze, 1983; si veda anche M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffré, Milano, 1996, pag. 343. N. Lupo (*I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2, 2008, pag. 2-3) evidenzia, tuttavia, la maggiore complessità delle dinamiche della prima legislatura repubblicana, laddove accanto alle indubbie spinte maggioritarie si cumulavano tendenze opposte. Emblematica, al riguardo, appare la scelta della Camera di adottare il regolamento in vigore nell'Italia prefascista, nonché il limitato utilizzo degli strumenti di produzione normativa propri del Governo, con corrispondente rafforzamento della legislazione prodotta in sede di Commissione. Parimenti sintomatica sembra essere anche la circostanza che durante l'intera legislatura lo stesso De Gasperi non sia riuscito a rivestire contemporaneamente la carica di Presidente del Consiglio e quella di segretario di partito e che l'indubbia posizione di primazia del politico trentino non abbia evitato la formazione di tre diversi esecutivi, con maggioranze diverse tra loro, nell'ambito della stessa Legislatura.

La progressiva deriva assembleare del sistema è stata la prima condizione del superamento dei vincoli dell'art. 81: se il Governo perdeva la sua autonomia a vantaggio delle forze politiche di maggioranza, veniva inevitabilmente inficiata la funzionalità delle disposizioni costituzionali[5].

Al tempo stesso, se il fondamento per addivenire ad un equilibrio tendenziale dei conti pubblici stava in un chiaro riparto di competenze tra Governo e Parlamento, nel rispetto della duplicità di piani assegnati alla legge di bilancio ed alle "altre" leggi di spesa, nonché nella puntuale quantificazione delle nuove e maggiori spese introdotte per via legislativa, il travalicamento di questi limiti ad opera di una politica di spesa in disavanzo (ovvero coperta in misura insufficiente da maggiori entrate tributarie) e di una "mutazione genetica" della decisione di finanza pubblica appaiono conseguenze inevitabili delle degenerazioni del "parlamentarismo all'italiana"[6].

Dal punto di vista prettamente economico, i momenti di rottura degli equilibri di bilancio sono individuabili inizialmente nella difficoltà di avviare un ciclo di programmazione economica, assicurando una quantificazione degli oneri e la relativa copertura in un'ottica pluriennale, non limitandosi al solo esercizio finanziario nel quale queste spese sorgevano: a ciò si è aggiunta la crescente domanda di prestazioni sociali ed assistenziali da parte dei cittadini alla fine degli anni

[5] P. De Ioanna (*Forma di governo e controllo della finanza pubblica*, in *Democrazia e Diritto*, n. 4, 1991, pag. 143 e seguenti) individua le cause del dissesto della finanza pubblica italiana nelle modalità del conflitto politico e la formazione delle rappresentanze, nel contesto di un sistema elettorale proporzionale che avrebbe assecondato i processi di frammentazione e deresponsabilizzazione del circuito decisionale, più che in problematiche di natura prettamente istituzionale circa i rapporti tra Governo e Parlamento. Secondo De Ioanna ciò trova conferma nel fatto che "la disciplina costituzionale fissata dall'art. 81 e le concrete modalità con cui essa è stata applicata dimostrano che questi meccanismi hanno consentito, per tutti gli anni cinquanta, una politica di bilancio sostanzialmente orientata al pareggio di parte corrente; poi, a partire dalla prima metà degli anni sessanta una politica di bilancio che ha cercato di utilizzare con qualche maggiore incisività la spesa pubblica con intenzioni anticicliche, o comunque di controllo dei trend spontanei dell'economia, peraltro con effetti di ritardo temporale spesso controproducenti; infine, a partire dalla fine degli anni settanta, e soprattutto dei primi anni ottanta, questo meccanismo istituzionale non è riuscito ad agire come vincolo idoneo ad introdurre misure di correzione strutturale che riuscissero a controbilanciare l'avvitamento del peso del costo del debito (interessi), collocato a prezzi sostanzialmente decisi dal mercato".

[6] Secondo R. Perna, *Le procedure di bilancio, fra Governo e Parlamento, in una democrazia maggioritaria*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 26 e seguenti, "la causa più potente della crescita incontrollata del disavanzo pubblico in questi decenni è stato l'andamento dei grandi settori della legislazione vigente di spesa (basti pensare alla legislazione previdenziale, assistenziale o sanitaria) rispetto al quale il vincolo del quarto comma dell'art. 81 è del tutto impotente (…) Ma per comprendere appieno le ragioni del fallimento del quarto comma dell'art. 81 non è sufficiente rimandare alle sole debolezze tecniche del meccanismo della copertura finanziaria. Le vere causa del fallimento vanno infatti rintracciate nelle dinamiche politiche ed istituzionali del sistema, dinamiche che ne hanno determinato il concreto funzionamento. Ed è proprio l'analisi di tali dinamiche che consente di rintracciare lo stretto legame fra disciplina della decisione di bilancio ed evoluzione della forma di governo (…) A partire dalla metà degli anni '50, la maggioranza parlamentare si allarga e il partito di maggioranza relativa perde quella compattezza e quella coesione che lo aveva caratterizzato nella prima fase della Repubblica. Tale processo si evidenzia in modo particolare nell'ambito delle decisioni di finanza pubblica, sempre meno guidate dal Governo, e con riferimento allo stesso ordinamento contabile, che mostra tutto il suo carattere arcaico e la sua inadeguatezza a garantire la tenuta della politica di bilancio".

'60[7], con un andamento delle entrate sistematicamente inferiore a quello delle spese (queste ultime, peraltro, sempre più proiettate nel tempo).

Ciò non ha dato vita ad una immediata esplosione del debito pubblico, ma ha originato sistematici disavanzi di bilancio i quali, a loro volta, hanno posto le condizioni per il deterioramento progressivo dei saldi di finanza pubblica nel medio-lungo periodo.

Al riguardo, nel corso degli anni '60 si è proceduto alla pianificazione per settori distinti, nonché a grandi riforme sociali nel settore della previdenza, della sanità, delle relazioni industriali, cui hanno fatto seguito, nei primi anni '70, gli interventi statali a supporto dell'occupazione, nel turbolente periodo della c.d. "stagflazione" (combinazione tra disoccupazione ed inflazione) e del crollo del sistema monetario internazionale di *Bretton Woods*[8].

Le emergenti criticità dei conti pubblici riflettevano, a loro volta, il progressivo svuotamento dell'indirizzo politico finanziario il quale, anziché essere frutto di una condivisione tra Governo e Parlamento, è stato sempre più attratto nell'orbita di quest'ultimo, senza che, ovviamente, ci fossero le condizioni per tendere a quella virtuosa "fusione" tra legislativo ed esecutivo disegnata da Bagehot con riferimento al sistema britannico.

Tale confusione nei ruoli dei due organi non poteva non riflettersi in una sovrapposizione tra le scelte legislative orientate al perseguimento dei vari pubblici interessi e il momento della decisione di bilancio quale momento di definizione dell'interesse finanziario, potendo quest'ultimo in posizione subordinata rispetto ai prioritari obiettivi di politica economica.

---

[7] G. Di Gaspare (op. cit., 2006, pag. 213-214) evidenzia, tra l'altro, come "l'accresciuta pressione sulla finanza statale determini, nella seconda metà degli anni 60, un "ingorgo" della attività di produzione legislativa. Il Parlamento si è trovato al centro delle richieste di intervento che vanno dal finanziamento delle attività produttive e delle politiche sociali, alle programmazioni regionali e ai trasferimenti al settore pubblico allargato fino a misure puntuali emergenziali di protezione, ausilio e di regolazione. Questa generale torsione del Paese verso quello che allora fu chiamato lo "Stato finanziatore" preme su di un sistema già strutturalmente orientato alla centralità del legislatore e mette in crisi tempi e modi di approvazione delle leggi in Parlamento".

[8] Per una disamina del contesto dell'epoca con particolare riferimento all'evoluzione dell'economia italiana, si richiama A. Graziani, *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Bollati Borghieri, Torino, 1998, pag. 125 e seguenti, nonché A. Monorchio e N. Quirino, op. cit., 2005, pag. 46-51. Per un giudizio critico circa le ripercussioni di tali riforme sugli equilibri di bilancio, si veda G. Bognetti, op. cit., 2010, pag. 20 e seguenti, che ricollega la lettura di Onida dell'art. 81 nell'opera *Le leggi di spesa* (cit.), nonché la stessa giurisprudenza costituzionale (con particolare riferimento alla sentenza n. 1/1966), alle politiche economiche che avrebbero determinato i successivi dissesti finanziari. In ogni caso, bisogna tenere conto delle peculiari criticità italiane rispetto agli altri Paesi avanzati (che dovettero affrontare analoghe problematiche senza tuttavia sperimentare livelli di disavanzo tanti elevati e protratti nel tempo) da ricondurre a specifiche debolezze del sistema istituzionale, in base alle quali la spinta ad una politica di spesa in disavanzo trovava "accoglimento" presso le autorità politiche. In sostanza, la ricorrenza dei disavanzi non può essere ascritta, *sic et simpliciter*, ad un problema di mera contabilità finanziaria in sede di bilancio annuale, ma deve essere valutata alla luce della mancanza di intermediazione del livello istituzionale rispetto alle istanze di spesa emergenti nella società dell'epoca, nel contesto della sovrapposizione di competenze non solo tra gli organi di governo e quelli di garanzia, ma anche tra i centri decisionali di politica economica e le autorità di politica monetaria. Indicativo, al riguardo, è il fatto che la Banca Centrale (per definizione, *corpus* separato rispetto alle autorità di bilancio) abbia finalizzato -almeno fino ai primi anni '80- i propri interventi all'accomodamento delle necessità di spesa, con ciò immettendo un meccanismo di per sé privo di controlli come quello monetario (essendo possibile stampare moneta senza limiti, se non i costi tecnici di produzione).

Si assiste così ad una crescente deresponsabilizzazione delle scelte di spesa di cui era espressione la progressiva divaricazione tra costi e benefici pubblici, cioè al venir meno del legame sinallagmatico tra imposizione fiscale ed andamento della spesa[9].

Tale discrasia veniva compensata con il ricorso all'emissione di titoli di Stato che determinavano un duplice aggiramento dei vincoli dell'art. 81: *in primis*, per il fatto di prevedere strumenti di copertura diversi dall'aumento delle imposte e/o dalla diminuzione degli altri stanziamenti di spesa, *in secundis*, perché gran parte di quel debito pubblico (che ancora si appoggiava su uno *stock* preesistente sostanzialmente contenuto) veniva assorbito dalla Banca d'Italia, mediante il noto canale del conto di tesoreria aperto presso il Ministero del Tesoro[10].

A sua volta, tale strumento faceva venir meno un possibile vincolo legato alle capacità di assorbimento del mercato interno del maggior *quantum* di titoli collocato dallo Stato (pur in vigenza di un sistema di controlli di capitale che in qualche modo "coartavano" il risparmio privato verso tali investimenti finanziari); inoltre, la monetizzazione del disavanzo, determinando notevoli spinte inflazionistiche, imponeva ai cittadini una oscura "imposta da inflazione" che deresponsabilizzava ancora di più le autorità preposte alle scelte di finanza pubblica.

A grandi linee, fino al 1978 queste furono le ragioni di fondo dei crescenti disavanzi di bilancio, cui certamente contribuirono anche circostanze contingenti, quali l'onda lunga dell' "autunno caldo" del 1968 e la crisi del sistema monetario internazionale nel periodo 1971-1973,

---

[9] Ciò non era invece accaduto in precedenza, allorquando appariva assodato il fatto che incrementi tendenzialmente permanenti nella dinamica delle spese ordinarie (ivi comprese quelle per gli interessi sul debito) dovevano essere immediatamente controbilanciati da corrispondenti aumenti sul lato delle entrate, anch'esse permanenti, in linea con la *ratio* dell'obbligo di copertura di cui al quarto comma dell'art. 81; ciò, peraltro, avveniva nel contesto di Governi in grado di mantenere l'evoluzione della finanza pubblica secondo gli indirizzi predeterminati. Di contro, la perdita del controllo nel rapporto tra entrate e spese pubbliche derivava proprio dai caratteri assunti dalla forma di governo parlamentare in Italia a partire dalla seconda metà degli anni '60 (cfr. P. De Ioanna, op. cit., 1993, pag. 85-95).

[10] Tale evoluzione è stata sintetizzata da G. Mulone (*La Banca d'Italia e la tesoreria dello Stato*, in *www.bancaditalia.it*, ottobre 2006, pag. 46) il quale, in un contesto di crescenti disavanzi determinati dal notevole incremento della spesa pubblica non accompagnato da un adeguato flusso delle entrate "lo scoperto sul conto corrente di tesoreria veniva utilizzato sempre più nei limiti massimi e con carattere di rigidità. Tale situazione determinò anche la modifica nella politica di indebitamento dello Stato; dall'autunno del 1973 il Tesoro iniziò ad attuare le prime riforme relative all'emissione dei BOT (diversificazione delle scadenze, aumento dei tassi di interesse) per agevolare il collocamento di tali titoli, più graditi al mercato di quelli a medio-lungo termine. Le cospicue emissioni di BOT del 1974 si rivelarono peraltro insufficienti a fronteggiare il fabbisogno del Tesoro e in tale contesto è da inquadrare la decisione della Banca d'Italia -assunta d'intesa con il Tesoro- di iniziare a finanziare il Tesoro con nuovi metodi e cioè tramite l'acquisto all'emissione di titoli di Stato: lo Statuto della Banca d'Italia, non prevedendo né limiti né obblighi, consentiva all'Istituto di acquistare titoli di Stato sulla base di una autonoma valutazione delle condizioni dei mercati finanziari e degli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi della politica monetaria e creditizia. Nel maggio del 1975, nell'ambito di una riforma delle modalità di collocamento dei BOT che ampliò, tra l'altro, le categorie di operatori ammessi alle aste, la Banca d'Italia iniziò a partecipare direttamente all'acquisto di questi titoli in sede d'asta, con richieste pari all'ammontare dei BOT offerti. In tale modo, la Banca assicurava il collocamento integrale dei titoli (poiché risultava aggiudicataria di tutti quelli non richiesti dal mercato) e il tasso della sua offerta diveniva un vero e proprio tasso di esclusione. Dal 1975 e fino al 1981 la Banca risultò "acquirente residuale" di tutti i titoli di Stato emessi (non solo dei BOT ma anche dei titoli a media e a lunga scadenza, quali i BTP e i CCT) assicurando in tal modo al Tesoro un finanziamento certo e a tassi non penalizzanti".

che riportarono ancora più l'attenzione circa la necessità di una politica di bilancio espansiva, volta ad attutire gli effetti della crisi sui redditi e l'occupazione.

Paradossalmente, l'espansione della spesa pubblica e, correlativamente, del deficit (nonché del debito, comunque ancora in misura contenuta) è avvenuta senza modifiche né dell'art. 81, né della normativa di contabilità, fatte salve le innovazioni previste dalla legge n. 62/1964 (c.d. "legge Curti") che tuttavia si limitavano ad introdurre l'obbligo per l'Esecutivo di fissare una serie di priorità relative alla formazione dei documenti di bilancio[11], oltre a regolare i rapporti tra il Tesoro e i ministri di merito e classificare le voci di entrata e di spesa secondo una logica economico-funzionale, nell'ambito di un unico bilancio di previsione.

Tale riforma era in linea con il nuovo indirizzo di politica economica, che si caratterizzava, in particolare, per l'introduzione dello strumento della programmazione; al tempo stesso, però, risultava insufficiente per stabilire un sistema moderno di pianificazione di medio-lungo periodo e migliorare l'efficienza della decisione di bilancio. Già nei primi anni 70, infatti, era evidente l'inadeguatezza del procedimento di finanza pubblica, mentre negli altri paesi occidentali e negli Usa venivano realizzate innovazioni sostanziali delle rispettive politiche di bilancio, anche per fronteggiare le crescenti esigenze di spesa derivanti dalla particolare congiuntura economica internazionale.

Sotto questo aspetto, si può ritenere che i nuovi regolamenti parlamentari introdotti nel 1971 siano risultati più incisivi rispetto alle dinamiche procedurali della decisione di finanza pubblica.

Questa riforma controversa ha rafforzato, come noto, la centralità delle Assemblee legislative, al fine di "parlamentarizzare" le tendenze disgregatrici allora in atto nella società italiana e realizzare una sorta di "reductio ad unum" del pluralismo istituzionale dell'epoca[12].

Si trattava infatti di passare dai precedenti regolamenti di impronta statutaria legati alla figura del parlamentare notabile" a nuove regole che facessero propria l'ormai consolidata realtà dei partiti di massa nel quadro dello Stato pluriclasse e del ruolo loro riconosciuto dalla Costituzione, conferendo centralità ai gruppi parlamentari.

Nello specifico, è stata avviata una certa razionalizzazione dei processi decisionali, anche in chiave antiostruzionistica, attraverso una disciplina della programmazione dei lavori parlamentari e la valorizzazione del "fattore tempo", oltre al potenziamento dei poteri istruttori e conoscitivi

[11] In particolare, gli stati di previsione di tutti i ministeri dovevano essere approvati in un'unica legge, mentre in precedenza gli stessi venivano approvati separatamente, ognuno mediante apposito disegno di legge, rendendone così difficile una chiara lettura. Inoltre, con la legge n. 62 del 1964 venivano inseriti i residui nel bilancio, rivisto l'elenco degli enti i cui bilanci erano annessi a quello dello Stato, adeguata la normativa in materia di bilancio degli enti pubblici e i criteri di numerazione dei capitoli.

[12] Nel senso A. Manzella, *Le origini dei regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. Manzella, Il Mulino, Bologna, 2012, pag. 11 e seguenti.

delle Assemblee realizzato anche con un maggiore ricorso all'apporto dei c.d. "organi ausiliari" previsti in Costituzione, *in primis* la Corte dei Conti.

Tuttavia, secondo parte della dottrina i nuovi regolamenti hanno ulteriormente rafforzato le derive assembleari già *in nuce* in un sistema istituzionale, quale quello italiano, dove il Governo stentava a configurarsi come il "comitato direttivo" della maggioranza[13]. Ciò è avvenuto, in particolare, nel caso specifico della materia di bilancio, in quanto l'approvazione in Commissione delle leggi aventi riflessi finanziari, sottraendo alla Camera la determinazione finale sull'approvazione della legge, vanificava la possibilità di un controllo "incrociato e competitivo" delle destinazioni di spesa[14].

In ogni caso, si può ritenere che il teorizzato rafforzamento degli aspetti istituzionali della decisione di finanza pubblica sia risultato nel complesso recessivo rispetto alle finalità inclusive che tale riforma si proponeva: esito, questo, probabilmente inevitabile data la particolare contingenza sociale e politica dell'epoca.

Pertanto, la riforma dei regolamenti parlamentari non ha consentito di invertire il *trend* della politica di bilancio, caratterizzata da disavanzi crescenti per tutti gli anni '70, cui si sono aggiunti ben presto alti tassi di inflazione (che in taluni anni determinavano tassi di interesse reali negativi) e ricorrenti svalutazioni della lira. Deficit ed inflazione rappresentavano indicatori sintomatici del

[13] Nel senso si esprimeva R. Lucifredi, durante il dibattito per la riforma dei regolamenti parlamentari, secondo cui il nuovo testo sembrava "realizzare un deciso passo in avanti verso la introduzione in Italia (…) di un regime sostanzialmente assembleare, ben diverso da quel regime democratico di rapporti tra Parlamento e Governo che la Costituzione ha affermato e che i Costituenti hanno voluto (…) Nel progetto c'è un certo scivolamento verso una forma di regime assembleare. E' chiaro che le due cose sono incompatibili tra loro: posizione di prestigio del Governo e regime assembleare". Si veda, al riguardo, V. Crisafulli, *Assemblearismo e Costituzione*, in *Stato, Popolo e Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffré, Milano, 1985, pag. 267-275. Di contro, secondo G. Rivosecchi, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 3, 2008 "non possono trascurarsi le incisive modifiche regolamentari rappresentate, a tacere d'altro, dall'introduzione del metodo della programmazione nelle modalità di organizzazione dei lavori parlamentari, anche con espresso riferimento al ruolo del Governo e all'uso del fattore tempo nell'organizzazione della discussione; dall'istituzionalizzazione di una vasta gamma di procedure conoscitive e di indirizzo (non solo in Assemblea, ma anche in commissione); dalla razionalizzazione dei procedimenti legislativi, con il potenziamento dei pareri parlamentari delle commissioni permanenti, e con la costruzione di un più proficuo raccordo tra Assemblea e commissioni".

[14] Tale pronuncia deve essere esaminata tendendo conto del peso crescente delle c.d. "spese vincolate", cioè dei costi concernenti sia il personale che l'esercizio per i quali non era possibile operare anno per anno una rideterminazione dei relativi importi, in quanto connesse a parametri legislativi predefiniti, alla concessione di diritti, specie nel settore stipendiale, previdenziale ed assistenziale: l'annualità del bilancio viene così indebolita dall'incomprimibilità di tali oneri. Bisogna altresì considerare che il riferimento alla legislazione sostanziale anziché alle dotazioni di bilancio per qualificare la novità e/o la maggior spesa conferiva maggiore efficacia all'obbligo di copertura, in quanto disancorata dalla tipologia di contabilità adottata. Nel senso. G. Di Gaspare (op. cit., 2004, pag. 9), il quale precisa, tra l'altro, che "la riforma dei regolamenti parlamentari del 1971, con il riconoscimento della potestà di approvazione delle leggi di spesa in commissione, senza il necessario passaggio finale in aula, sottrae alla Camera la determinazione finale sull'approvazione della legge e vanifica la possibilità di un controllo incrociato e competitivo sulle destinazioni di spesa. La razionalizzazione e l'accelerazione delle procedure di approvazione della spesa agevola la progressione di quel circolo vizioso della competizione dissipativa che può essere testimoniato dall'andamento della finanza trasferita nel decennio successivo".

grado di irresponsabilità, finanziaria ed istituzionale, del sistema, nel quadro della "confusione" dei ruoli di Governo e Parlamento e in assenza di un vincolo di risorse in base al quale articolare le decisioni di spesa.

In tale contesto, nel 1978 è stata approvata la legge n. 468 che perseguiva l'obiettivo di dare disciplina organica a tutto il procedimento di bilancio, trasformando il bilancio stesso da mero documento contabile (più o meno recettizio degli effetti finanziari della legislazione ordinaria) a strumento di programmazione economica e finanziaria[15].

Ciò richiedeva sia uno strumento normativo organico in grado di prevedere modifiche normative senza incorrere nei vincoli del terzo comma dell'art. 81, sia una base informativa per la predisposizione di una adeguata politica di programmazione[16], nonché una riconduzione nelle decisioni di finanza pubblica degli oneri connessi agli enti del settore pubblico allargato, fino a quel momento esclusi.

Con la legge n. 468 del 1978 si è cercato di consentire al Governo una esplicitazione più netta delle proprie priorità di bilancio, in modo da rendere più coeso e trasparente l'indirizzo di politica economica; inoltre, è stata facilitata la costruzione di un sistema di vincoli e di limiti in grado di estendere la loro operatività anche all'interno della decisione parlamentare, in modo da garantire un sensibile miglioramento del grado di "protezione" dei progetti fiscali e di spesa durante l'iter di approvazione.

Come noto, la novità principale introdotta dalla riforma in esame è stata la legge "finanziaria" -da affiancare, quale segmento sostanziale, alla legge di bilancio formale- con cui definire in modo univoco l'indirizzo politico finanziario e, in particolare, i principali saldi di finanza pubblica[17].

---

[15] Cfr. P. De Ioanna e A. Monorchio, *Le nuove procedure di contabilità e il bilancio dello Stato*, in *Democrazia e Diritto*, n. 3, 1978, pag. 484.

[16] In particolare, sono stati introdotti il bilancio pluriennale programmatico e il bilancio pluriennale a legislazione vigente, che dovevano proiettare la situazione descritta nel documento di finanza pubblica nello scenario dei successivi 3-5 anni. Sia l'uno che l'altro non comportavano autorizzazioni a riscuotere le entrate e a fornire beni e servizi pubblici, ma indicavano gli obiettivi e i limiti della politica economica di medio termine, impostata dal Governo e accolta dal Parlamento. Mediante il bilancio pluriennale programmatico veniva realizzata una programmazione triennale, che rispondeva alle esigenze di programmazione di medio termine della politica economica. Il bilancio pluriennale a legislazione vigente, invece, si basava sullo stesso *background* normativo utilizzato nella redazione del progetto di legge di bilancio (con gli stessi limiti previsti per quest'ultimo dal terzo comma dell'art. 81).

[17] Come evidenziato da P. De Ioanna e A. Monorchio (op. cit., 1978, pag. 479 e seguenti) "la questione centrale è quindi divenuta quella di restituire al bilancio dello Stato un ben più marcato margine di manovrabilità e significatività ai fini del raggiungimento degli obiettivi di politica economica di breve e medio periodo che si intendono raggiungere. In effetti (…) la precedente impostazione del bilancio statale non consentiva alle Assemblee legislative di distinguere con chiarezza la parte di spesa già rigidamente predeterminata da quella sulla quale sarebbe stato possibile esercitare un certo grado di discrezionalità nel dimensionamento dei relativi flussi finanziari. (…) L'obiettivo è invertire quella prassi in forza della qual una volta decisa legislativamente una spesa essa si autoconserva indefinitamente nelle pieghe del bilancio, spesso autogiustificando l'impiego delle risorse, anche umane, che potrebbero ben più utilmente essere utilizzate in altri settori. Una spesa decisa per legge può e

Nella "finanziaria" venivano trasmigrati parte dei contenuti della legge di bilancio che erano così sottoposti all'obbligo di copertura alla stregua di ogni "altra" legge; inoltre, venivano concentrate sia le variazioni delle disposizioni direttamente impattanti sulle entrate e sulle spese, sia le modifiche ordinative ed ordinamentali che trovavano nella decisione di bilancio una via preferenziale per ottenere una rapida approvazione, alla luce delle note criticità del procedimento legislativo ordinario italiano[18].

In tal modo, la "legge finanziaria", oltre a costituire uno strumento di programmazione e di monitoraggio, aveva dovuto indurre un effetto disciplinante della spesa, in quanto concentrava in sé la pluralità delle modifiche legislative con effetto sul bilancio (a fronte dell'alluvione della legislazione di spesa che si era registrata negli anni precedenti alla riforma) e poteva realizzare un raffronto tra le scelte di spesa e le compatibilità finanziarie generali[19].

---

deve esser riverificata ed eventualmente annullata ove il Parlamento si convinca della sua inutilità, liberando risorse preziose. E nell'architettura del nuovo processo di formazione del bilancio la sede dove tale verifica dovrebbe essere operata istituzionalmente, contestualmente alle scelte complessive di manovra del bilancio, è costituita dalla c.d. legge finanziaria". In questa sede, giova altresì richiamare la precisazione in merito da parte della Corte Costituzionale nella sentenza n. 2 del 1994 che, nel dichiarare l'inammissibilità di richieste referendarie aventi ad oggetto atti aventi forza di legge con implicazioni sulle leggi di bilancio, ricomprende tra queste ultime anche la "finanziaria", nonché i provvedimenti collegati che presentano "effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi di bilancio, da essere sottratte a referendum, diversamente dalle altre innumerevoli leggi di spesa". Secondo la Consulta "questo stretto collegamento si può ritenere sussista se il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio sia tale che le norme sostanziali collegate incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario". Più in generale, secondo la Corte "la nuova articolazione della disciplina di bilancio si compone di una pluralità di provvedimenti legislativi, tra loro complementari e concorrenti. Essa persegue, tra le altre, la finalità di meglio programmare, definire e controllare le entrate e le spese pubbliche per assicurare l'equilibrio finanziario e la sostanziale osservanza, in una proiezione temporale che supera l'anno, dei principi enunciati dall'art. 81 della Costituzione. In questo contesto si collocano non solo la legge di bilancio, intesa come approvazione del bilancio annuale e pluriennale, ma anche la legge finanziaria, che, nell'attuale disciplina, definisce le compatibilità economiche, le grandezze finanziarie e le determinazioni quantitative, per gli anni considerati, degli stanziamenti o delle riduzioni di spesa" (*Considerato in diritto n. 5*).

[18] In particolare, la "finanziaria" veniva dotata di un contenuto necessario (cioè l'obbligo di indicare il saldo netto da finanziare ed il livello massimo di ricorso al mercato), e di un contenuto eventuale (le modifiche di norme di finanza pubblica che, in base al terzo comma dell'art. 81, non potevano essere realizzate dalla legge di bilancio). Tuttavia, pur presentando obiettivi comuni al *Congressional Budget Act* americano del 1974; l'ambito di applicazione della riforma risultava differente, essendo il sistema USA caratterizzato dalla separazione di poteri propria del presidenzialismo, diversamente dagli ordinamenti parlamentari diffusi in Europa. Inoltre, mentre nel caso americano si trattava di stabilire il predominio di una istituzione sull'altra (nella fattispecie, del Congresso rispetto all'organo presidenziale), in Italia il problema concerneva la necessità di razionalizzare i rapporti tra Governo e Parlamento nella manovra di bilancio.

[19] In base alla legge 468, le nuove o maggiori spese di parte corrente potevano essere coperte, sulla base della legislazione vigente, esclusivamente nei limiti del miglioramento del saldo di parte corrente, cioè il risparmio pubblico, mentre per le spese in conto capitale la grandezza di riferimento era il saldo netto da finanziare; veniva inoltre disposto che il limite massimo del ricorso al mercato finanziario concorresse insieme a tutte le altre entrate alla copertura di ogni tipologia di spesa. L'incremento delle spese correnti non doveva perciò peggiorare il saldo di parte corrente, mentre per le nuove o maggiori spese in conto capitale doveva essere giudicata o meno l'opportunità di copertura in disavanzo, sulla base di una valutazione "politica" dell'ammontare complessivo del disavanzo stesso. Il risparmio pubblico e il saldo netto da finanziare non apparivano quindi come delle fonti di copertura, bensì come dei semplici parametri sulla base dei quali compiere valutazioni di opportunità, con criteri predeterminati e un grado differente di discrezionalità a seconda della tipologia di spesa.

Inoltre, attraverso l'indicazione dei saldi differenziali (il saldo netto da finanziare e il ricorso al mercato) si ponevano le basi per una gestione funzionale della contabilità di stato, ponendo l'attenzione sui risultati finanziari attesi[20]. Prima della riforma, infatti, il ricorso all'indebitamento veniva, di fatto, determinato a consuntivo, come semplice sommatoria aritmetica delle singole decisioni assunte nel corso dell'esercizio e, pertanto, risultava difficilmente controllabile. Invece, con la legge in esame è stato stabilito l'obbligo di approvare i saldi differenziali, espressi nell'art. 1 della finanziaria, in via preventiva, in quanto ciò avrebbe consentito di porre un freno all'espansione della spesa pubblica finanziata mediante il ricorso al mercato.

La procedura di bilancio che veniva teoricamente delineata era perciò di tipo "top-down"; l'idea era che la previsione iniziale dei saldi differenziali, e quindi delle grandezze principali di finanza pubblica, avrebbe facilitato un maggiore controllo della spesa all'interno di questi "tetti" massimi prestabiliti[21].

Tale sviluppo comportava riflessi diretti anche nei rapporti tra Governo e Parlamento, in quanto si rendeva necessario ricercare un momento di sintesi nella definizione dell'indirizzo politico finanziario tra Governo e Parlamento che tenesse maggiormente in considerazione il *quantum* di risorse disponibili e quelle da reperire nel mercato finanziario[22]: tale visione d'insieme degli andamenti di fondo della finanza pubblica rendeva necessario riconfigurare il ruolo dell'Esecutivo, fino a quel momento "comitato esecutivo" della maggioranza, al fine di renderlo sempre più il "comitato direttivo" di quest'ultima, analogamente a quanto avveniva in altri Paesi a parlamentarismo razionalizzato, *in primis* nel Regno Unito[23].

Invece, per quanto riguarda i rapporti tra i due piani attraverso cui si sviluppa la disciplina dell'art. 81 -da un lato la legge di bilancio deputata a stabilire l'equilibrio finanziario di

[20] In sintesi, lo strumento della legge finanziaria, così come concepito con la riforma del 1978, doveva riuscire a risolvere quattro problemi: una copertura finanziaria non limitata all'anno, il raggruppamento di tutta la legislazione rilevante finanziariamente, l'unicità della fissazione per tutto l'esercizio del limite massimo di ricorso al mercato, e la possibilità di correggere gli andamenti di finanza pubblica quando necessario.

[21] Questo modello, inoltre, consentiva una massima estensione del potere di emendamento delle Camere, anche in conseguenza dell'iter di esame e di approvazione dei documenti contabili, che dava precedenza alla legge Finanziaria rispetto alla legge di Bilancio, concentrando sulla prima l'intero contenzioso politico.

[22] In merito alla trasmigrazione di parte del contenuto della legge di bilancio nella "finanziaria" operata con la legge n. 468 del 1978, P. De Ioanna (*Legge finanziaria e approvazione del bilancio nel sistema della riforma della contabilità statale*, in *Democrazia e Diritto*, n. 1, 1980, pag. 41-42, osserva "lo scorporo dalla legge di bilancio di questo ambito di integrazione annuale dell'ordinamento di spesa e la sua collocazione nella legge finanziaria ci sembra risponda, in primo luogo, oltre e prima ancora che ad una esigenza giuridica di corretto assolvimento dell'obbligo di copertura, ad una esigenza politica di razionalizzazione del processo di bilancio: a riportar cioè la determinazione sul volume dell'indebitamento alla piena e responsabile valutazione e deliberazione del Parlamento, sottraendola al meccanismo di determinazione indiretta, collocato in precedenza nel novero di quelle disposizioni meramente strumentali per la gestione del piano di spesa e di entrata".

[23] Per razionalizzazione della forma di governo parlamentare si intende il rafforzamento del *continuum* tra Governo e Parlamento, cui deve corrispondere il conseguente potenziamento delle Assemblee legislative nelle funzioni di indirizzo e controllo sull'operato dell'esecutivo.

riferimento, dall'altro le "altre" leggi volte a perseguire gli interessi pubblici generali- la legge "finanziaria" rappresenta un primo superamento di tale modello, trattandosi di una legge diversa dal bilancio volta a perseguire prioritariamente l'interesse finanziario e, per sua natura, in grado di modificare la legislazione sostanziale di entrata e di spesa[24].

Indubbiamente, su tali scelte ha inciso l'andamento crescente dei disavanzi di bilancio e l'evidente impossibilità di proseguire con la monetizzazione del debito: circostanze, queste, che ridavano centralità all'indirizzo politico finanziario, ma che, al tempo stesso, tendevano a trasporre l'emergenza finanziaria sul piano normativo deputato alla cura degli interessi pubblici generali, travalicando i delicati equilibri di sistema insiti nell'art. 81. Di questo è stata espressione la centralità che la legge n. 468/1978 ha ben presto assunto nella gerarchia delle fonti, nel senso di "interporsi" tra la Costituzione e le leggi; non solo la decisione di finanza pubblica si è incentrata, da quel momento in poi, sui contenuti della "finanziaria", ma lo stesso obbligo di copertura si è progressivamente definito in funzione delle prescrizioni contenute nella legislazione ordinaria, allontanandosi dalle finalità proprie del quarto comma dell'art. 81[25].

Sotto questo aspetto, dopo l'aggiramento sostanziale della *ratio* del quarto comma dell'art. 81 intervenuta con le leggi di spesa degli anni '60, si assiste ora ad un superamento anche dei limiti posti dal terzo comma, con la creazione di un segmento sostanziale alla decisione di bilancio diventata la sede dove veniva stabilito l'indirizzo politico finanziario, recepito poi nel documento di bilancio mediante la nota di variazione[26].

---

[24] N. Lupo (op. cit., 2007, pag. 86-87) evidenzia come la legge "finanziaria" abbia messo in crisi la distinzione tra decisioni sui fini e decisioni sui mezzi che era alla base del disegno costituzionale dell'art. 81: tale legge "nella sua concezione originaria, si muoveva appunto, con studiata ambiguità, tra la legislazione sui fini (nel contenuto eventuale) e la legislazione sui mezzi (nel contenuto necessario). Il disegno costituzionale intendeva invece obbligare ad una separazione tra la fase di decisione sugli equilibri finanziari di tipo generale, da un lato, e la fase di decisione concreta sull'entrata o sulla spesa, dall'altro. E poiché per questa seconda fase vige l'obbligo di copertura di cui al quarto comma dell'art. 81 Cost., l'istituzione di una legge finanziaria non soggetta all'obbligo di copertura –in quanto anche essa contribuisce a predeterminare gli equilibri, attraverso l'indicazione del livello massimo di ricorso al mercato- finisce per contrastare altresì con tale disposizione costituzionale".

[25] Secondo A. Brancasi, *Le decisioni di finanza pubblica nell'evoluzione della Costituzione Economica*, in *www.astrid-on-line.it*, 8 agosto 2009, pag. 9-10 "la l. 1978 n. 468 ha anche, e principalmente, segnato una svolta nella interpretazione della norma costituzionale. E' infatti da allora che l'art. 81, specialmente negli ultimi due commi, viene inteso come norma suscettibile di essere violata indirettamente a seguito della violazione delle disposizioni con le quali il legislatore ordinario provvede a disciplinare la materia del bilancio e delle leggi a contenuto finanziario. In altri termini, il rilievo riconosciuto a queste disposizioni(ed in primis, appunto, alla l. 1978 n. 468) non è tanto riposto nella funzione che esse svolgono di implementare la norma costituzionale, quanto piuttosto nella loro caratteristica di interporsi tra la Costituzione e le altre leggi, alla stessa stregua di come una legge di delega si interpone tra il relativo decreto legislativo e l'art. 76".

[26] G. Bognetti (op. cit., 2010, pag. 24) parla, al proposito, di un caso esemplare di *lex in fraudem constitutionis*. Peraltro, secondo Bognetti, la legge n. 468/1978 si poneva nel solco della lettura operata da Onida sull'art. 81, in quanto "se il bilancio -come vuole quella rilettura- deve servire a programmare razionalmente la politica finanziaria dello Stato, allora, in primo luogo, non ha propriamente senso vietare che in occasione d'esso si riassestino, secondo calcolata convenienza, le leggi preesistenti dell'art. 81 (e per chi ritenga che l'intento originario dei costituenti era di imporre il principio del pareggio il divieto -come s'è visto- aveva invece una sua precisa, importante funzione). Nelle prospettive di una manovra finanziaria programmata si sarebbe trattato dunque di

In sostanza, siffatto obbligo sorto in origine per responsabilizzare le proposte di spesa del Governo e, soprattutto, dei parlamentari, è diventato lo strumento per realizzare una politica di risanamento dei conti pubblici, facendo così venir meno il fondamento istituzionale che aveva ispirato l'elaborazione di tale disposizione in sede di Assemblea Costituente e favorendo, altresì, una visione prettamente finanziaria e contabile non solo della politica di bilancio ma della stessa legislazione ordinaria.

L'effetto ulteriore è stato quello di alterare il quadro dei rapporti tra Governo e Parlamento a favore del primo (ribaltando così la progressiva erosione della capacità d'azione dell'esecutivo, avvenuta negli anni precedenti) essendo dotato per sua natura di una superiorità tecnica e conoscitiva rispetto all'organo assembleare ed in grado, altresì, di interfacciarsi con interlocutori europei ed internazionali: aspetto, questo, che ha rivestito un'importanza crescente alla luce della progressiva "apertura" del sistema-Italia verso l'esterno, specie all'indomani della rimozione delle barriere finanziarie, economiche, commerciali ispirata dal processo di integrazione europea sin dall'Atto Unico del 1985.

Nel solco di tale tentativo di razionalizzare la procedura di bilancio, sono stati modificati i regolamenti di Camera e Senato (rispettivamente, nel 1983 e 1985) prevedendo la c.d. "sessione di bilancio", dove si sarebbe concentrata l'intera manovra di finanza pubblica, garantendo tempi certi di decisione mediante l'applicazione obbligatoria del c.d. "contingentamento dei tempi" e vietando l'approvazione di leggi comportanti oneri durante l'esame dei documenti di bilancio nelle Commissioni di merito e di bilancio, nonché in Assemblea (salvo deroga unanime in sede di Conferenza dei Capigruppo)[27].

Nonostante gli intendimenti del Legislatore, tuttavia, negli anni successivi alla riforma si è assistito allo snaturamento della "legge finanziaria" rispetto al disegno originario, configurandosi da subito come un provvedimento *omnibus*, né l'introduzione della "sessione" è stata sufficiente a riarticolare i rapporti tra Governo e Assemblee ed a porre le basi per un iter parlamentare ordinato e coerente rispetto agli obiettivi finanziari di partenza[28].

In particolare, la concentrazione dei provvedimenti normativi e della discussione parlamentare sui documenti di bilancio avvenuta con il binomio legge n. 468/1978 - regolamenti

---

abrogare il 3° comma, e di permettere, nel confezionare il bilancio, i ritocchi opportuni alla legislazione preesistente. Ma abrogare una norma della Costituzione è operazione praticamente e simbolicamente troppo impegnativa e pericolosa. Meglio pertanto aggirare sostanzialmente il divieto rispettandolo nella forma".

[27] Cfr. N. Lupo, op. cit., 2008, pag. 81. Si veda anche M. Olivetti, *Le sessioni di bilancio*, in *Il Parlamento repubblicano*, a cura di S. Labriola, Giuffré, Milano, 1999, pag. 590, nonché M. Degni, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario*, Ediesse, Roma, 2004, pag. 183 e seguenti.

[28] Per una ricostruzione dell'evoluzione normativa in materia, dalla legge n. 468/1978 alla legge n. 362/21988, si veda P. De Ioanna, *Dalla Legge n. 468 del 1978 alla legge n. 362 del 1988: note sul primo decennio di applicazione della "legge finanziaria"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1989, pag. 205 e seguenti.

parlamentari ha avuto l'effetto di appesantire (si potrebbe dire, di "drammatizzare") la manovra stessa, rendendola una corsia preferenziale da utilizzare per fa approvare interventi normativi che nel procedimento legislativo ordinario difficilmente avrebbero trovato spazio. La "finanziaria" è diventata così l'unica grande legge dell'anno (in occasione della quale si accentravano tutte le manovre economiche del governo), che le spinte corporative dei parlamentari e lobbystiche dei gruppi di pressione trasformavano, appunto, in una sorta di *omnibus*[29].

Inoltre, in contrasto con la *ratio* della riforma, le Assemblee, con il consenso dei rispettivi Presidenti, ponevano in votazione l'articolo sui saldi per ultimo, in modo da renderlo una mera risultante degli effetti finanziari delle deliberazioni di entrata e di spesa assunte nell'iter parlamentare della legge "finanziaria", talchè il disavanzo inizialmente preventivato dal Governo risultava inevitabilmente maggiore nel testo definitivamente approvato.

In conclusione, con la legge n. 468/1978 si intendeva incentivare Governo e Parlamento a seguire comportamenti più virtuosi rispetto al passato attraverso innovazioni procedimentali volte a razionalizzare la decisione di bilancio, rendendola più trasparente e responsabile.

Tali sforzi, tuttavia, sono stati sistematicamente vanificati nella prassi applicativa della novella legislativa (tanto da configurare gli anni '80 come il periodo delle "occasioni mancate" per risanare la finanza pubblica)[30] a conferma che le pur condivisibili intenzioni di partenza del Legislatore -certamente indotte dall'evoluzione del contesto interno ed internazionale- si ponevano in contrasto con la forma di governo dell'epoca, caratterizzata da una deriva assembleare con numerosi e costosi accordi consociativi e, soprattutto, dall'assenza di un chiaro indirizzo politico di maggioranza.

[29] L'analisi dell'aspetto istituzionale del processo di finanza pubblica non può essere disgiunto dalla constatazione del legame biunivoco che sussiste tra il procedimento legislativo e la decisione di bilancio; infatti, se la tipizzazione del processo di finanza pubblica era necessaria per ridurre le disfunzioni istituzionali proprie dell'assetto Governo-Parlamento, era proprio la specificità riconosciuta alla sessione stessa quella che creava le condizioni per un "assalto alla diligenza", facendone quindi venir meno l'auspicata funzionalità e disciplina (che invece la limitazione delle leggi di spesa "alluvionali", implicita nella concentrazione delle decisioni di entrata e di spesa in un unico documento, avrebbe dovuto determinare). In sostanza, le difficoltà che caratterizzavano il procedimento legislativo induceva i parlamentari, e spesso gli stessi ministri, a ritenere che inserire un emendamento nella finanziaria fosse l'unico modo, nel corso dell'intero anno, per riuscire, in qualche modo, a trasformare in legge la proposta di proprio interesse, riproponendo così, ancora una volta, il problema della emendabilità dei documenti di bilancio durante l'iter di approvazione. Nel senso P. De Ioanna, op. cit., in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 1989, pag. 510, secondo cui, peraltro, "i primi dieci anni di vigenza della legge n. 468 hanno consentito, attraverso la finanziaria, un sostanziale superamento del fragile argine costituito dai commi 3° e 4° dell'art. 81 Cost., senza tuttavia riuscire a sperimentare strumenti di programmazione finanziaria realmente idonei a surrogare, anche sul terreno della copertura finanziaria, le prassi applicative di ordine prevalentemente contabile consolidatesi in precedenza sulla base di tale argine".

[30] Così questo periodo è stato definito da M. Salvati, *Le occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 a oggi*, Laterza, Bari, 2000.

Al fine di far fronte a tali criticità, nel 1988 è stata realizzata un'ulteriore riforma del processo di bilancio, legandolo più strettamente alla legislazione sostanziale[31]. Gli obiettivi perseguiti erano quelli di addivenire ad una maggiore tassatività nel rispetto dei principi costituzionali di copertura finanziaria, nonché ad una limitazione della "drammatizzazione" intorno alla manovra di bilancio, riconducendo la legge "finanziaria" all'interno di una lettura evolutiva del terzo comma dell'art. 81[32].

In sostanza, dopo l'aggiramento del terzo comma dell'art. 81 operato dalla legge n. 468/1978, il Legislatore ha cercato di rinforzare il vincolo del quarto comma, sia irrigidendo l'obbligo di copertura delle nuove disposizioni legislative, sia limitando il contenuto della legge "finanziaria" a quelle rimodulazioni quantitative che gran parte della dottrina facevano già rientrare nell'ambito della legge di bilancio[33].

Modificando l'art. 11 della legge n. 468 del 1978, la legge n. 362 del 1988 ha previsto, infatti, che la "finanziaria" potesse disporre unicamente variazioni quantitative sia dal lato delle entrate che delle spese[34], in linea con gli obiettivi fissati preventivamente in un documento programmatico approvato con deliberazione dal Parlamento (Documento di Programmazione economico-finanziaria), mentre le modifiche alla legislazione sostanziale concernenti interventi settoriali per specifiche politiche pubbliche venivano demandate ai c.d. "collegati di sessione" [35].

E' stato inoltre introdotto l'art. 11-ter che sostanzialmente codificava le possibili modalità di assolvimento dell'obbligo di copertura finanziaria ai sensi del quarto comma dell'art. 81: utilizzo di accantonamenti iscritti nei fondi speciali[36]; riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa; assunzione a carico di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio; modifiche legislative che comportino nuove o maggiori entrate, purché non in conto capitale per maggiori spese correnti.

---

[31] A. Barettoni Arleri. *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Roma Nis, 1992, pag. 34.

[32] Cfr. P. De Ioanna, op. cit., in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 1989, pag. 206, secondo il quale, tra l'altro, "è comunque apparso subito abbastanza chiaro che, ben al di là di questioni di stretta marca contabile, le innovazioni della legge n. 468 chiamano direttamente in gioco il piano della concreta evoluzione dei rapporti di potere tra Governo e Parlamento, maggioranza e opposizione, così come si erano venuti sistemando, soprattutto a partire dalla revisione dei regolamenti parlamentari del 1971".

[33] Nel senso A. Brancasi, op. cit., 1985.

[34] In particolare, la legge finanziaria doveva predisporre annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo interessato dalla manovra di finanza pubblica, cioè l'anno finanziario e i due anni successivi, coperti dal bilancio di previsione pluriennale, e provvedendo, per il medesimo periodo, alla modulazione annuale delle misure previste dalla legislazione vigente. I contenuti eventuali venivano eliminati da questo documento, "in modo da ridurre la drammatizzazione intorno a quella che era diventata l'unica grande legge dell'anno" (si rimanda, al riguardo, a D. Da Empoli, P. De Ioanna e G. Vegas, *Il bilancio dello Stato*, Il Sole 24 Ore, 2005 pag. 66-72).

[35] I provvedimenti collegati contenevano le modifiche non quantitative alla legislazione esistente; questi interventi normativi erano annunciati con il Dpef e votati dal Parlamento durante la sessione di bilancio contestualmente al disegno di legge finanziaria.

[36] Con riferimento ai fondi speciali, che rappresentano la modalità ordinaria di copertura delle leggi approvate in corso d'anno, la legge n. 362 del 1988 ne vincola l'utilizzo al fine di evitare elusioni del quarto comma dell'art. 81, prevedendo altresì che la loro quantificazione venga operata dalla "finanziaria" nel triennio di riferimento

Il Dpef, predisposto dall'Esecutivo prima dell'avvio della "sessione" di bilancio, permetteva di fissare preventivamente l'indirizzo politico finanziario sulla base del quale sarebbero stati poi predisposti i documenti di bilancio (pur se il livello massimo di ricorso al mercato era sempre indicato nel primo articolo della legge "finanziaria"); in questo modo, si veniva a creare un vincolo politico tra il Parlamento (che lo esaminava e lo approvava mediante risoluzione nel mese di luglio) ed il Governo stesso che investiva il rapporto fiduciario tra questi due organi.

Altra novità di rilievo è stata l'istituzionalizzazione della relazione tecnica, predisposta dalle Amministrazioni competenti e verificata dal Ministero del Tesoro, dove venivano quantificati gli effetti finanziari delle proposte di legge ed indicate le relative coperture, con separata indicazione dei dati e dei metodi impiegati.

Tale relazione poteva essere richiesta al Governo dalle Commissioni parlamentari competenti al fine di ottenere una verifica tecnica della quantificazione per tute le proposte legislative e gli emendamenti sottoposti al loro esame. In tal modo veniva configurato un vero e proprio "ciclo di quantificazione" degli oneri nel quale intervenivano sia l'Esecutivo che il Parlamento, cui si aggiungeva il ruolo riconosciuto alla Corte dei Conti di valutare la tipologia delle coperture e le procedure impiegate per la quantificazione, in sede di relazione quadrimestrale trasmessa all'Assemblea.

Il termine "ciclo" richiama proprio la compartecipazione dell'organo esecutivo e di quello legislativo, l'uno deputato a realizzare direttamente la quantificazione di nuovi o maggiori oneri in base ai dati in proprio possesso, l'altro competente a verificarne la correttezza in quanto titolare della funzione legislativa, giovandosi a tale fine del potenziamento delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato.

Queste ultime, a partire dal 1989, si sono avvalse dell'istruttoria, rispettivamente, del Servizio Bilancio dello Stato e del Servizio del Bilancio, sul modello del *Congressional Budget Office* statunitense (pur se certamente ancora *in nuce* ed applicato nel contesto peculiare della forma di governo parlamentare italiana) nell'ottica di migliorare la visibilità e la controllabilità dei processi valutativi e delle relative responsabilità politiche[37].

Come avvenuto all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 468/1978, sono state poi apportate modifiche ai regolamenti di Camera (1988) e Senato (1989) al fine di migliorare il contenuto delle "leggi finanziarie" in termini di compatibilità con il dettato costituzionale rafforzando i poteri di stralcio da parte dei Presidenti d'Assemblea delle disposizioni estranee

[37] Nel senso S. Scagliarini, op. cit., 2006, pag. 72-78.

all'oggetto dei disegni di legge, nonché disciplinare in maniera più rigida i poteri di emendamento,[38].

In sintesi, le modifiche alla legge n. 468/1978 introdotte dalla legge n. 362/1988 erano volte a scandire meglio i singoli passaggi della decisione di bilancio nonché tipizzare le varie componenti del bilancio: l'indirizzo politico-finanziario veniva predeterminato in sede di Dpef e specificato nella legge finanziaria, le modifiche normative sottoposte all'obbligo di copertura ai sensi del quarto comma dell'art. 81 venivano rimesse ad appositi provvedimenti "collegati" alla manovra, mentre le rimodulazioni quantitative che dovevano essere proprie del bilancio venivano assegnate alla "finanziaria", con l'effetto di essere sottoposte anch'esse all'obbligo di copertura in quanto decise in una sede "altra" rispetto al bilancio.

Pertanto, la legge di bilancio, pur essendo la sede dove si decideva sulla maggior parte dei flussi di entrata e di spesa, veniva sostanzialmente ridotta a mero documento recettizio di decisioni assunte altrove: inoltre, l'aver demandato alla "legge finanziaria" le modifiche quantitative delle previsioni di entrata e degli stanziamenti di spesa estendeva il margine di applicazione dell'obbligo di copertura del quarto comma dell'art. 81 ai saldi differenziali ivi indicati, secondo le regole fissate nel Dpef[39].

Di fondo, la *ratio* della legge n. 362 del 1988 traeva fondamento dalla necessità di intervenire con urgenza sugli andamenti incontrollati del disavanzo e del debito, giustificando così la progressiva estensione degli ambiti di applicazione del quarto comma dell'art. 81 e la definizione, in sede separata rispetto al bilancio, dell'indirizzo politico finanziario.

Nel complesso, si può ritenere che le innovazioni apportate al processo decisionale abbiano determinato maggiore coerenza e continuità alle decisioni di bilancio, grazie ai meccanismi di programmazione introdotti, nonché rafforzato la trasparenza e la responsabilità delle scelte di *policy* mediante la valorizzazione dell'attività di quantificazione degli oneri, precondizione indispensabile per una corretta copertura degli stessi[40].

---

[38] Cfr. N. Lupo, op. cit., 2007, pag. 92-98. Si veda anche A. Manzella, op. cit., Il Mulino, Bologna, 2003, pag. 349 e seguenti, M. Olivetti, op. cit., in *Il Parlamento repubblicano*, a cura di S. Labriola, Giuffré, Milano, 1999, pag. 593 e seguenti, P. De Ioanna e G. Fotia, *Il bilancio dello Stato: norme, istituzioni, prassi*, Carocci, Roma, 1996, pag. 67 e seguenti, nonché P. De Ioanna e C. Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2008, pag. 17.

[39] P. De Ioanna (op. cit., in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 1989, pag. 213) evidenzia al riguardo come "il legislatore della 362 abbia (…) sdoppiato in due segmenti (LB e LF), formalmente autonomi ma funzionalmente connessi, quell'area normativa idealmente riconducibile all'ambito di applicazione del 3° comma dell'art. 81 della Cost.".

[40] Nel senso P. De Ioanna, *La copertura delle leggi di spesa*, in *Dizionario di contabilità pubblica*, a cura di A. Barettoni Arleri, Giuffré, Milano, 1989, pag. 234. Inoltre, secondo P. F. Lotito (*Copertura finanziaria e quantificazione della spesa: la disciplina dell'art. 11/ter della l. n. 468/1978 e della Circolare della Presidenza del Consiglio del 29 aprile 1988*, in *Quaderni Costituzionali*, 1989, pag. 131 e seguenti) il ciclo di quantificazione della spesa rafforzava l'iniziativa legislativa governativa aventi riflessi finanziari senza tuttavia inibire, almeno teoricamente, la possibilità per il Parlamento di assumere in modo consapevole decisioni di spesa.

Pertanto, la novella legislativa risultava funzionale all'attuazione sostanziale del quarto comma dell'art. 81, secondo quella visione alla base del pensiero einaudiano circa la controllabilità delle politiche finanziarie, secondo il principio della prudente gestione finanziaria che necessitava, per definizione, di una rigorosa indicazione della copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese[41].

La portata di tali miglioramenti è stata però attenuata dalla perdurante mancanza di un indirizzo di maggioranza chiaro ed univoco, a causa della frammentazione della maggioranza parlamentare e dell'instabilità di governo[42], che rendeva difficile una programmazione delle scelte di politica economica (pur se teoricamente introdotta nella legislazione di contabilità pubblica e di bilancio)[43].

Queste tendenze sono da inquadrare nei fondamenti della forma di governo parlamentare, che, per sua natura, fonda la sua (auto) disciplina -anche- nelle decisioni di finanza pubblica sulla coesione tra l'organo esecutivo e quello legislativo.

Come noto, infatti, se si viene a realizzare una fusione tra i due organi (attraverso l'unificazione della figura del leader di partito e quella di Presidente del Consiglio, cui tende un sistema nel quale si riduce la numerosità dei partiti componenti la maggioranza ed aumenta la

[41] Evidenzia P. De Ioanna (op. cit., in *Democrazia e Diritto*, n. 4, 1991, pag. 146-147) come con le novelle legislative e la riforma dei regolamenti parlamentari si sia cercato di operare "una rilettura dell'obbligo costituzionale di copertura valorizzando quell'elemento di sinallagma (spesa-copertura) che deve operare dentro il procedimento di formazione della legge e che fu in origine concepito dal costituente, in sostanza, come un deterrente all'iniziativa parlamentare. L'esperienza di questo quarantennio sembra dimostrare che questo deterrente deve potersi dispiegare non tanto e non solo verso l'iniziativa parlamentare quanto verso le forme ed i modi di funzionamento generale del sistema politico (…) il tentativo di stringere le maglie procedurali sulla decisione di bilancio, aumentando il tasso di governabilità di cui l'esecutivo dispone in Parlamento nelle procedure, costituisce il dato reale dell'operazione messa in campo in questo decennio: ed è un dato che va esattamente nel senso di rendere più cogenti i vincoli del decisore politico, enucleando con nitidezza il ruolo e la responsabilità del Governo da un lato, della maggioranza e dell'opposizione, dall'altro".

[42] Vassallo colloca negli anni 80 il ridimensionamento ad un governo di partito "spartitorio della coalizione dominante", con un processo legislativo altamente permeabile ed una bassa capacità di indirizzo programmatico da parte dei partiti; frequenti erano i casi di esecutivi a forte conduzione partitica che venivano battuti in Parlamento proprio sulle misure di politica economica. I conflitti tra partiti basati su diverse visioni di strategia di politica economica erano rari, mentre ricorrenti erano gli "assalti alla diligenza", non solo di natura parlamentare, in occasione della sessione di bilancio (S. Vassallo, *Concentrazione del potere di governo ed efficienza decisionale. Ipotesi e prove*, in *Quaderni di Scienza Politica*, n. 3, 1997).

[43] Il dissesto finanziario non interessò solo l'Italia negli anni '80, ma fu una problematica comune a tutti i paesi europei; ciò che però caratterizzò l'evoluzione della finanza pubblica nazionale fu il persistente ritardo nell'implementazione delle politiche di risanamento (una volta che questo problema si era imposto all'attenzione delle autorità politiche), l'insuccesso di molte misure nel tentare di correggere gli andamenti delle grandezze di finanza pubblica, e il recupero realizzato negli anni 90 e culminato con l'entrata nella moneta unica. Di conseguenza, il rendimento delle politiche pubbliche derivano dalla natura consensuale dell'ordinamento italiano e dalla capacità di reazione (peraltro, non adeguata) invece che anticipatoria. Si veda, al riguardo, l'analisi di A. Pappalardo, *Crisi economica, istituzioni e rendimento in 17 democrazie*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 3, 1997, il quale, peraltro, evidenzia il paradosso che "la straordinaria stabilità maggioritaria sottintende più (o, certo, non meno) sostegno della controparte consensuale. Con la stabilità e il sostegno (o, se si preferisce, la tolleranza) della società, hanno potuto essere sfruttate appieno le virtù incontestate del modello Westminster: tempestività di azione, capacità di innovare, imporre sacrifici, fissare priorità, allocare selettivamente risorse, subordinare obiettivi configgenti e porre in essere le scelte fatte" (pag. 561).

"concentrazione" dei voti in favore della formazione politica del Premier), le tendenze al *microbudgeting* vengono più facilmente ricondotte all'interno di una visione più generale degli effetti delle politiche economiche.

Il sistema britannico è un esempio opposto di *party government* virtuoso, dove gli effetti positivi sulla stabilità di governo e sulla conformazione del panorama politico si dispiegano pienamente, anche grazie ad una forte strutturazione e disciplina di un sistema sostanzialmente bipartitico, assicurando così *de facto* le condizioni per comportamenti basati su un'ottica di medio-lungo periodo[44].

Tutte condizioni, queste, non ravvisabili nel caso italiano, dove la forma di governo parlamentare non aveva mai assunto, se non nella particolare contingenza del periodo degasperiano, quelle forme di razionalizzazione che si sarebbero dovute ispirare al modello di Gabinetto inglese e che erano piuttosto rimaste mere intenzioni sin dall'approvazione dell'ordine del giorno Perassi in Assemblea Costituente[45].

[44] Il formato bipartitico del quadro politico consente infatti di frenare tendenze al *microbudgeting*, sia nella fase parlamentare che in quella governativa della decisione di bilancio, in quanto le spinte localistiche e lobbistiche si inseriscono in un'ottica di interesse generale filtrata dal partito di governo.

[45] Secondo G. Carboni (op. cit., in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2006, pag. 27-28) "la legge elettorale proporzionale e l'assetto del sistema partitico, determinato dalla *conventio ad excludendum*, hanno favorito la trasformazione del Parlamento in un «legislativo mediatore», che con le sue leggi ha attuato la massima redistribuzione delle risorse raccolte dallo Stato. Questo assetto era la conseguenza della rinuncia alla selezione degli interessi da tutelare e all'elaborazione di un indirizzo politico chiaro e coerente da parte dei governi che hanno guidato il Paese per oltre un quarantennio. In luogo di un indirizzo economico di governo, che nei maggiori Paesi europei veniva elaborato dalle forze di maggioranza, si è avuta una politica economica nazionale concordata in Parlamento tra maggioranza e minoranze (…) Il principio della responsabilità finanziaria era difficilmente applicabile in assenza di una precisa concentrazione di poteri decisionali e della possibilità di precostituire un'alternativa alla maggioranza esistente. Il sistema d'aggregazione e contrattazione degli interessi, di cui i partiti sono stati protagonisti, ha riversato al centro una quantità esorbitante di domande, che hanno fatto lievitare la spesa pubblica, svuotando di significato la regola sulla copertura finanziaria delle leggi, prevista dall'art. 81, comma 4, Cost". Nell'esaminare il rapporto tra governi all'inglese con una posizione di primazia del Ministro dell'Economia rispetto ai titolari degli altri Dicasteri da una parte, e la necessità di imporre targets numerici in caso di maggioranze pluripartitiche dall'altra, M. Hallerberg e J. Von Hagen (*Electoral Institutions, Cabinet negotiations, and budget deficits within the European Union*, in *CEPR Discussion Paper*, n. 1555, gennaio 1997) evidenziano la particolarità dell'Italia in quanto "*Italy before 1994 similarly had a proportional representation electoral system, but no such target agreements were negotiated among the coalition partners. Even if such agreements had esisted, however, it is doubtful that they would have been credible (…) the Italian coalition partners lacked an effective punishment mechanism to use even if they did detect defections. While no party could expect to gain an absolute majority under the proportional electoral system, there was also a low probability that a given party could be excluded from a future coalition. With many parliamentary seats going to extremist parties, whose share of seats reached a high of 40% in the early 1970s, there were fewer coalition possibilities. Every government had to include the largest party in the center, the Christian Democrats, in order to have any chance of passing legislation, and coalitions often were composed of the same parties as their predecessors. No party could credibly threaten the Christian Democrats as long as the political system remained in force*". In sostanza, la politica di bilancio italiana non solo risentiva della frammentazione partitica ma anche dell'impossibilità di realizzare un'alternanza di governo, impedendo così di porre in essere meccanismi sanzionatori in grado di disciplinare i partiti di maggioranza e, nel contesto della compagine governativa, di frenare le tendenze di spesa dei vari Dicasteri.

2. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di finanza pubblica

L'esame della giurisprudenza costituzionale in materia di finanza pubblica sviluppatasi dalla fine degli anni '50 ai primi anni '90 consente di focalizzare alcuni principi individuati dalla Corte che si sono progressivamente adattati alle evoluzioni della prassi e della legislazione di bilancio.

Tra le varie pronunce emergono molteplici orientamenti di fondo, accumunati dalla finalità di estendere la portata dell'art. 81: in particolare, è stata posta particolare attenzione all'obbligo di copertura, evidenziando il legame sistematico tra terzo e quarto comma, prescrivendo che la quantificazione degli oneri derivanti da leggi di spesa e la relativa copertura finanziaria venisse operata direttamente in sede di legislazione sostanziale senza rimandi al bilancio e si articolasse (sia pure con un grado di prescrittività differenziato) per l'intero orizzonte temporale in cui tali effetti finanziari si producevano, al di là dell'annualità del bilancio[46].

Inoltre, nelle pronunce in materia finanziaria la Corte Costituzionale ha progressivamente ricompreso nell'ambito di applicazione dell'art. 81 tutti gli enti pubblici della c.d. "finanza pubblica allargata"[47], ampliando altresì la categoria dei soggetti cui veniva consentito l'accesso alla Corte stessa, in particolare la Corte dei Conti[48].

Nella sua attività di controllo circa il rispetto dei vincoli dell'art. 81, la Consulta si è indubbiamente giovata delle innovazioni nella legislazione di bilancio introdotte a partire dalla fine degli anni '70, in particolare della previsione della relazione tecnica, consentendone l'utilizzo quale indice di illegittimità costituzionale di una legge di spesa per violazione dell'art. 81, relativamente nel duplice vaglio della corretta quantificazione degli oneri e della relativa copertura[49].

---

[46] Per una disamina delle pronunce della Corte Costituzionale in materia, si veda AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art.81, u.c., della Costituzione, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 8 e 9 novembre 1991*, Giuffré, Milano, 1993, nonché M. Pieroni, *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2009.

[47] Si veda, al riguardo, la sentenza n. 9 del 1958 che ha esteso l'ambito di applicazione dell'art. 81 anche alle legge regionali, nonché la pronuncia n. 226/1976 che ha precisato l'organo deputato a provvedere alla copertura degli oneri derivanti dalla legge-delega (Parlamento) e dal decreto-legge (Governo).

[48] Come noto, la Corte dei Conti è stata ammessa per la prima volta a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in sede di controllo degli atti del Governo a seguito della sentenza n. 226 del 1976, dove sono stati espressi principi ulteriormente specificati nella successiva pronuncia n. 384 del 1991 (G. Carbone, *Art. 100*, in *Commentario alla Costituzione Italiana. Art. 99-103*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1994, pag. 104). La Corte Costituzionale ha così riconosciuto alla Corte dei Conti sia il presupposto soggettivo (essendo una magistratura indipendente) che quello oggettivo (esprimendosi la stessa in una valutazione neutrale di conformità al diritto), demandando a tale organo la specifica ed esclusiva garanzia dell'art. 81 della Carta.

[49] Cfr. (G. Salvemini, op. cit., 2003, pag. 118-119) secondo il quale "la relazione tecnica costituisce uno strumento fondamentale per la formazione del giudizio sulla copertura finanziaria. Un'accurata predisposizione delle quantificazioni dovrebbe quindi essere di interesse primario non solo ai fini del controllo preventivo delle norme, ma anche di quello successivo della Corte dei Conti e della Corte Costituzionale (che ovviamente non dispone di un ufficio tecnico). Le relazioni tecniche possono costituire di fatto una base per agevolare le valutazioni della Corte".

Ulteriore aspetto meritevole di menzione è quello concernente il principio di gradualità circa l'attuazione di valori costituzionali che comportano rilevanti oneri a carico del bilancio statale, impiegato dal Giudice delle Leggi al fine di evidenziare la necessità di operare un bilanciamento tra tali interessi costituzionalmente garantiti e le risorse disponibili.

Di contro, accanto a tale visione estensiva delle prescrizioni contenute nell'art. 81 della Carta, la Corte non ha mai escluso, sin dalla fondamentale sentenza n. 1 del 1966, il ricorso all'indebitamento come strumento di copertura, confermando nel tempo l'interpretazione della dottrina maggioritaria circa la valenza procedurale del vincolo di cui al quarto comma della disposizione in esame nell'ottica del tendenziale equilibrio tra entrate e spese, non del pareggio di bilancio "tout court".

Secondo tale orientamento, la Consulta ha più volte rimarcato che le scelte di bilancio rientrano nella sfera di insindacabile discrezionalità politica di Governo e Parlamento, ciascuna per i compiti costituzionalmente attribuiti (pur se in misura variabile a seconda del tipo di spesa) talchè in caso di oneri inderogabili e direttamente quantificabili nell'entità tale margine di autonomia tende inevitabilmente a ridursi, aprendo così maggiori spazi al giudizio di legittimità.

Si può ritenere che l'elemento più controverso nella giurisprudenza della Corte sia proprio la possibilità, riconosciuta ai *policy-makers* in varie pronunce, di ricorrere all'indebitamento, a partire dalla nota sentenza n. 1 del 1966[50]: nel configurare il quarto comma come obbligo di quantificare preventivamente le nuove o maggiori spese (laddove tecnicamente possibile) e di indicarne, nella medesima legge che le dispone, le modalità di copertura, la Consulta ha ricompreso tra queste ultime non solo il maggior gettito o riduzioni di spese già autorizzate ma anche l'emissione di prestiti[51].

[50] Il riferimento espresso al disavanzo contenuto nelle medesime sentenze riguarda invece la fissazione degli equilibri finanziari per l'anno cui la nuova o maggiore spesa introdotta per via legislativa esplica i suoi effetti, che non potevano essere in tal modo alterati ma che, al tempo stesso, non necessariamente dovevano prevedere un pareggio tra entrate ed uscite

[51] La sentenza n. 1 del 1966 precisa, al riguardo, che "l'obbligo della "copertura" deve essere osservato dal legislatore ordinario anche nei confronti di spese nuove o maggiori che la legge preveda siano inserite negli stati di previsione della spesa di esercizi futuri. É evidente che l'obbligo va osservato con puntualità rigorosa nei confronti di spese che incidano sopra un esercizio in corso, per il quale é stato consacrato con l'approvazione del Parlamento un equilibrio (che non esclude ovviamente l'ipotesi di un disavanzo), tra entrate e spese, nell'ambito di una visione generale dello sviluppo economico del Paese e della situazione finanziaria dello Stato. É altresì evidente che una puntualità altrettanto rigorosa per la natura stessa delle cose non é richiesta dalla ratio della norma per gli esercizi futuri. Rispetto a questi, del resto, la legge di spesa si pone come autorizzazione al Governo, che la esercita non senza discrezionalità, nel senso che, nella predisposizione del bilancio, le spese possono essere ridotte o addirittura non iscritte nei capitoli degli stati di previsione della spesa, salvi sempre l'approvazione e il giudizio politico del Parlamento, quante volte l'esigenza dell'equilibrio finanziario e dello sviluppo economico-sociale consiglino una diversa impostazione globale del bilancio e la configurazione di un diverso equilibrio. Si deve pertanto ammettere la possibilità di ricorrere, nei confronti della copertura di spese future, oltre che ai mezzi consueti, quali nuovi tributi o l'inasprimento di tributi esistenti, la riduzione di spese già autorizzate, l'accertamento formale di nuove entrate, l'emissione di prestiti e via enumerando, anche alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che s'intende

Controversa, al riguardo, è la valenza da attribuire alla locuzione "indicare i mezzi" che, in sede di Assemblea Costituente, aveva sostituito la versione originaria del progetto che faceva invece riferimento al "provvedere ai mezzi", proprio al fine di attenuarne la cogenza: se ciò non appare dirimente ai fini dell'individuazione della corretta interpretazione originalista circa l'ammissibilità o meno del ricorso al debito, la formulazione finale adottata (o meglio, il dibattito svoltosi all'epoca in sede di Seconda Sottocommissione) certamente non esclude tale modalità di finanziamento della spesa.

Indubbiamente la giurisprudenza della Corte si pone nel solco della teoria prevalente sulla portata del quarto comma dell'art. 81, quale norma volta a conformare il procedimento decisionale di Governo e Parlamento circa la conseguenza finanziaria delle decisioni da loro assunte; peraltro, difficilmente la Corte Costituzionale avrebbe potuto dare una interpretazione così restrittiva alla portata di tale disposizione costituzionale, in assenza di un espresso divieto giuridico (mentre il Legislatore avrebbe ben potuto, ovviamente, astenersi dal farvi ricorso).

Piuttosto, ci si potrebbe domandare se era proprio necessario enumerare anche il ricorso ai prestiti tra i mezzi "consueti" di finanziamento (come fa la Corte sia nella sentenza n. 1 del 1996 che in quella n. 384 del 1991), anziché non menzionarlo per nulla (potendo comunque rientrare tra quelli "vari ed eventuali"), ovvero, in alternativa, se era possibile precisarne la portata, trattandosi di una fonte straordinaria di finanziamento per il quale il Legislatore deve tenere conto dei relativi, ulteriori oneri che ricadono sul bilancio stesso, sia come spesa per interessi che come rimborso della quota capitale alla scadenza[52].

In altri termini, tale specificità poteva essere evidenziata dalla Corte: il ricorso ai prestiti non può essere messo sullo stesso piano delle misure volte ad incrementare il gettito o a diminuire le

effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del Paese: sui quali punti la Corte potrà portare il suo esame nei limiti della sua competenza" (*Considerato in diritto n. 8*). Tale indirizzo è stato ribadito, tra l'altro, nella sentenza n. 12 del 1987 (*Considerato in diritto n. 6*) e nell'ordinanza n. 69 del 1989, successivamente aggiornato nella sentenza n. 384 del 1991 con riferimento all'introduzione del bilancio pluriennale a seguito della legge n. 468 del 1978 (si veda, al riguardo, il *Considerato in diritto n. 4.2*).

[52] Si accoglie pienamente il punto di vista espresso al riguardo da P. De Ioanna e A. Monorchio (op. cit., in *Democrazia e Diritto*, 1978, pag. 491-492) i quali, proprio a proposito di quanto precisato dalla Corte nella sentenza n. 1 del 1966) evidenziano come "il punto debole di una siffatta impostazione (…) non sta tanto nell'ammettere la copertura con la previsione di maggiori entrate -ché anzi il bilancio pluriennale si presta efficacemente ad una verifica della sicurezza, non arbitrarietà e razionalità di tale previsione- quanto nell'ammettere tra i mezzi "consueti" il ricorso al mercato che (…) può stravolgere ogni equilibrio pur costruito su valutazioni realistiche e razionali dell'andamento delle grandezze economiche e delle entrate tributarie e extratributarie". Sul problema della copertura dell'indebitamento si sofferma anche V. Onida (op. cit., 1969, pag. 811), precisando che "l'indebitamento, se è idoneo mezzo di copertura, si pone a sua volta come fonte di spesa per il carico degli interessi e dell'ammortamento del capitale: e pertanto, una volta chiarito come l'obbligo di copertura si estenda a tutte le spese vincolanti per il bilancio in corso o futuri, non si può sfuggire alla necessità di affrontare il problema della copertura anche di questi nuovi oneri".

spese, proprio perché è uno strumento che ha un costo che incide, sia pure in modo diluito nel tempo, sui saldi di bilancio[53].

Al riguardo, giova ricordare che nella sentenza n. 384 del 1991 (dove tali principi indicati nella sentenza n. 1 del 1966 vengono sostanzialmente ribaditi) la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni normative che non provvedevano alla copertura finanziaria degli oneri, sia degli interessi che della quota capitale, conseguenti alla contrazione di mutui e l'emissione di obbligazioni da parte degli enti di gestione delle partecipazioni statali, all'uopo autorizzati, per il periodo eccedente l'orizzonte triennale del bilancio pluriennale.

Appare stridente il contrasto tra questa pronuncia, nella quale la Corte si è posta il problema del finanziamento di tali spese interpretando all'uopo, in senso estensivo, la portata dell'art. 81 oltre i limiti temporali dell'art. 11 ter della legge n. 468 del 1978, e le altre sentenze dove il ricorso

[53] Con riferimento all'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura finanziaria contenuta nella sentenza n. 1 del 1966 in modo da ricomprendervi anche gli esercizi futuri ma con una puntualità meno rigorosa rispetto al primo anno della spesa, G. Rivosecchi (*La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. Bifulco e A. D'Aloia, Jovene Editore, Napoli, 2008, pag. 479-480) ritiene che "non sembra aver pesato soltanto il rilievo riconosciuto alla discrezionalità del Legislatore, ma anche il rischio di un irrigidimento complessivo dei rapporti fra quest'ultimo e la Corte stessa, se solo si guarda, tra l'altro, ai sospetti con cui fu accolta la pronuncia in Parlamento". Proprio con riferimento ai rapporti tra la Corte ed il Parlamento, giova richiamare quanto detto al riguardo dal Presidente della Consulta Paolo Rossi nel discorso introduttivo del Presidente della Corte costituzionale in occasione dell'incontro con la stampa del 26 gennaio 1977, all'indomani della sentenza n. 226 del 1976 che aveva riconosciuto alla Corte dei Conti la legittimità a sollevare, in qualità di giudice *a quo*, questioni di legittimità costituzionale nell'esercizio del controllo preventivo sugli atti del Governo: "voci di dissenso, che hanno prodotto eco soprattutto in sede parlamentare, ha suscitato la sentenza che ha riconosciuto alla Corte dei conti, in sede di controllo, di sollevare questioni di legittimità costituzionale relativamente agli atti sottoposti dalla legge al suo controllo (…) Si è anche da qualche parte detto, a proposito di questa sentenza, che la Corte si sarebbe posta, o sarebbe in via di porsi come "corpo separato" nell'ambito dello stato. non basterebbe, a tale riguardo, limitarsi a rilevare l'antinomia insita in siffatta locuzione: occorre invece sottolineare la più assoluta volontà della Corte di mantenersi nell'ambito di quei poteri che la costituzione le assegna e di svolgere quei compiti che le derivano dalla sua natura di supremo custode della costituzionalità delle leggi. Ogni potere dello Stato trae la propria ragione di vita dall'essere inserito in un contesto organico in cui l'assolvimento dei compiti a ciascuno di essi demandato si pone come complementare in un armonico coordinamento di scopi. E' opportuno riaffermare che mai la Corte ha inteso discostarsi da questa linea, come del resto le sue decisioni sono atte a dimostrare. Si è anche detto che la Corte avrebbe voluto sostituirsi o contrapporsi al Parlamento: niente di più inesatto. la Corte è ben conscia delle prerogative che la costituzione le assegna e nell'ambito delle stesse intende operare, sia in senso positivo, allorché a queste si rifà per svolgere tutti i suoi compiti nel modo più completo, sia nell'arrestarsi doverosamente di fronte alla soglia di poteri che non le appartengono. la dialettica nei rapporti tra parlamento e Corte è infatti tale da non consentire alcuna equivocità di interpretazione, nel senso che l'opera istituzionale della Corte ha inizio allorché la volontà parlamentare si sia formalizzata per un verso e sia stata, per altro verso, impugnata dagli organi a ciò abilitati. questo è il compito che la costituzione assegna alla Corte e questo, e solo questo, la Corte ha svolto ed intende continuare a svolgere, nella sua interezza". In ogni caso, appare difficile immaginare che la Consulta potesse spingersi a vietare del tutto il ricorso all'indebitamento, sia per le motivazioni giuridiche sopra indicate, sia per motivi di praticabilità di siffatto indirizzo restrittivo: si deve ricordare che negli anni '70 la Banca d'Italia provvedeva al finanziamento di gran parte del disavanzo pubblico perché l'eventuale rifiuto, come ebbe modo di dire Guido Carli, sarebbe stato "sedizioso", riconoscendo così, in ultima istanza, la volontà sovrana del Parlamento. E se le Assemblee intendevano far ricorso all'indebitamento, aveva la Corte Costituzionale la forza per opporvisi, in un sistema a centralità parlamentare come quello disegnato dai Padri Costituenti, peraltro in assenza di espresse prescrizioni giuridiche al riguardo? Ciò a conferma di quanto già espresso in precedenza, cioè che l'art. 81, più che un baluardo, è apparso da subito una "fortezza assediata", che cercava di porsi in controtendenza rispetto al sistema istituzionale definito nel 1948.

all'emissione dei titoli è stato posto sullo stesso piano delle modalità alternative di reperimento delle risorse. Il fatto che in tale pronuncia la contrazione dei mutui ed il ricorso alle obbligazioni rappresentassero una spesa per il Ministero non appare sufficiente a giustificare la diversa "sensibilità" mostrata dalla Corte nei confronti della medesima tipologia di finanziamento.

Peraltro, il citato art. 11 ter, introdotto dalla legge n. 362 del 1988 "in attuazione dell'art. 81" e richiamato nella sentenza in esame, aveva ristretto i mezzi di copertura solo a quelli indicati nei punti a), b), c) e d) di tale disposizione (definendo altresì una clausola di salvaguardia), tra i quali non figurava il ricorso ai prestiti.

Di contro, nel "considerato in diritto" della sentenza n. 384 del 1991 relativa alla copertura delle spese future la Corte ha fatto riferimento ai "mezzi consueti", cui si aggiungeva quello non "consueto" relativo alla previsione di nuove entrate (riprendendo la stessa formula usata nel 1966), come se volesse escludere solo queste ultime tra i finanziamenti ordinari da impiegare per gli oneri ricompresi nel bilancio pluriennale, i quali potevano pertanto essere soddisfatti con l'emissione di debito.

Se nella sentenza n. 1 del 1966 la precisazione formulata in tal senso dalla Corte poteva apparire inopportuna, il fatto di averla ribadita nella pronuncia in esame all'indomani della novella legislativa del 1988 sembra porsi in contraddizione proprio con il contenuto del citato art. 11 ter.

Con riferimento al legame sistematico tra il terzo e quarto comma dell'art. 81, la Consulta si è da subito espressa nella sentenza n. 66 del 1959, concernente una legge della Regione Sicilia che prevedeva nuove e maggiori spese connesse all'aumento della pianta organica del personale a seguito dell'istituzione del Corpo regionale delle miniere: nel provvedimento normativo non venivano indicati i mezzi per assicurarne la copertura, nonostante nella legge di bilancio nel frattempo approvata per l'esercizio di riferimento prevedesse stanziamenti dedicati alla specifica esigenza[54].

Prima facie, tale indicazione della Corte appare eccessivamente restrittiva, in quanto pare escludere che la quantificazione degli oneri possa essere realizzata (e "rimodulata") in sede di

[54] La Corte ha ritenuto che "la previsione in bilancio dei fondi destinati a una spesa contemplata da una legge sostanziale non assolve, di per sé sola, al precetto dell'art. 81, ult. comma, Costituzione. Nell'art. 81 il quarto comma forma sistema con il terzo. Mentre quest'ultimo dispone che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire "nuovi tributi e nuove spese", e cioè non si possono aggiungere spese e tributi a quelli contemplati dalla legislazione sostanziale preesistente, il quarto comma dispone che ogni legge sostanziale che importi "nuove o maggiori spese" deve indicare i mezzi per farvi fronte, e cioè che non possono emanarsi disposizioni, che importino per lo erario oneri di più ampia portata rispetto a quelli derivanti dalla legislazione preesistente, se non venga introdotta nella legislazione anche l'indicazione dei mezzi destinati alla copertura dei nuovi oneri (…) Ne deriva che, per definizione, una legge sostanziale introduttiva di nuove o maggiori spese non può trovare nelle previsioni del bilancio il titolo giuridico corrispettivo della spesa, e che l'esistenza in bilancio di uno o più capitoli relativi a una o più spese non può, di per sé sola, significare che per quelle spese sia soddisfatta l'esigenza dell'indicazione della corrispondente copertura, voluta dall'art. 81, ult. comma, Costituzione" (*Considerato in diritto*).

bilancio; in realtà, in massima parte di tratta di spese -quali le nuove indennità- che assumono carattere inderogabile e sono direttamente quantificabili, motivo per cui si tratta di un caso in cui la legislazione sostanziale comporta riflessi finanziari direttamente sul bilancio senza possibilità da parte di quest'ultimo di potervi intervenire in senso riduttivo, stante l'impossibilità di introdurre modifiche legislative ai sensi del terzo comma dell'art. 81.

Sono pertanto condivisibili le conclusioni del Giudice delle Leggi, anche se il percorso argomentativo sembra colga solo in parte la complessità dei rapporti tra i due commi dell'art. 81.

Nel solco di tale orientamento si pone la sentenza n. 31 del 1961 concernente una legge della Regione Sicilia che prevedeva "agevolazioni per l'ammasso volontario di vini, mosti ed uve da mosto" con copertura dei relativi oneri demandati alla legge di bilancio dell'anno in corso. Nel caso di specie, la declaratoria di incostituzionalità della legge derivava dal fatto che solo nel bilancio successivo era stato stanziato l'importo necessario, aggravando così il "vulnus", comunque presente, della mancata indicazione della copertura degli oneri previsti dalla legge regionale in argomento[55].

In questo caso l'approccio della Corte appare ancora più restrittivo, potendo le agevolazioni essere calibrate nel loro ammontare in base alle risorse "liberate" in sede di bilancio, nel quadro delle compatibilità finanziarie definite nel documento contabile dalle autorità di governo[56].

Nella sentenza n. 47 del 1967 la Corte ha ritenuto che la legge della Regione siciliana che prevedeva la sistemazione in ruolo, mediante concorso interno, del personale direttivo, di segreteria e di servizio della scuola magistrale ortofrenica di Catania, violava l'art. 81 Cost. per le ricadute del più elevato trattamento giuridico ed economico che non veniva fronteggiato indicando i necessari mezzi finanziari.

A fronte della difesa regionale secondo cui l'art. 81 non sarebbe stato violato in quanto la legge prevedeva spese "la cui effettiva erogazione sarebbe subordinata alla reale disponibilità di

[55] Anche qui, richiamando la sentenza n. 66 del 1959, è stato precisato che il quarto comma dell'art. 81 "forma sistema con il terzo, e che mentre quest'ultimo dispone che con la legge di approvazione del bilancio non sì possono stabilire "nuovi tributi e nuove spese", e cioè non si possono aggiungere spese e tributi a quelli contemplati dalla legislazione sostanziale preesistente, il quarto comma dispone che ogni legge sostanziale che importi "nuove o maggiori spese" deve indicare i mezzi per farvi fronte, e cioè che non possono emanarsi disposizioni, che importino per l'erario oneri di più ampia portata rispetto a quelli derivanti dalla legislazione preesistente, se non venga provveduto con legge sostanziale anche alla indicazione dei mezzi destinati alla copertura dei nuovi oneri" (*Considerato in diritto n. 3*). Per una valutazione critica dei contenuti della sentenza, si veda S. Buscema, *Considerazioni sul comma 3° dell'art. 81 della Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1961, pag. 587-596.

[56] Analoghe considerazioni potrebbero essere estese alla pronuncia n. 49 del 1967, nella quale la Corte ha ritenuto incostituzionale per violazione dell'art. 81 Cost. la legge della Regione siciliana concernente "nuovi provvedimenti a favore del grano duro" in quanto non vengono indicati i mezzi con cui far fronte ai discendenti oneri e, peraltro, il capitolo del bilancio regionale indicato nel provvedimento normativo (le cui disponibilità residue dovrebbero essere impiegate per siffatta esigenza) è solamente per memoria, privo cioè di un proprio stanziamento, costituendo così una mera annotazione contabile sprovvista di un contenuto finanziario sostanziale.

cui al capitolo indicato", la Corte ritiene che la questione circa il concreto modo di far fronte alla spesa non rientri nel sindacato di legittimità, nel quale viene piuttosto valutata la corrispondenza della norma ai precetti costituzionali, a prescindere cioè della fase di attuazione materiale della legge stessa.

In questo caso, la decisione della Corte appare in linea con la vincolatività degli oneri discendenti dalla normativa, pur se eventuali, in quanto condizionati all'emanazione del bando di concorso interno, da estendere inevitabilmente anche agli esercizi finanziari futuri.

Tale pronuncia si pone nel solco della sentenza n. 1 del 1966, nella quale era stato precisato che la copertura per gli esercizi successivi a quello in cui sorgeva la spesa poteva non essere parimenti rigorosa, quasi a delimitarne una potenziale lettura "blanda" di tale indicazione: se gli oneri rappresentano una conseguenza necessitata e diretta dell'applicazione della legge, quest'ultima deve indicare i mezzi per farvi fronte, in quanto l'elemento aleatorio può riguardare il momento in cui il concorso interno viene bandito, non il sorgere della spesa quando ciò avviene[57].

Nella sentenza n. 135 del 1968, il Giudice delle Leggi ha riscontrato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana concernente l' "istituzione del ruolo del personale salariato di IV categoria addetto alla pulizia" laddove mancava l'indicazione dei mezzi di copertura, per gli esercizi successivi a quello in corso, della maggior spesa per il fondo di quiescenza, previdenza ed assistenza del personale della Regione a seguito del riscatto del periodo di servizio prestato anteriormente alla data della sistemazione in ruolo.

Secondo la Corte, il finanziamento di tali oneri non poteva avvenire in sede di legge di bilancio per ogni anno considerato, in quanto doveva essere la stessa legge sostanziale ad indicare la copertura, sia per l'esercizio finanziario in corso che per quelli successivi nei quali la spesa era stata ripartita.

Di analogo tenore è la pronuncia n. 17 del 1968, che ribadiva che le spese introdotte da leggi che si protraggono per più esercizi finanziari non potevano trovare copertura mediante rimando ai documenti di bilancio di tali anni, in quanto "è la legge sostanziale, dalla quale deriva la nuova o maggiore spesa, a indicare i mezzi per farvi fronte non solo per l'esercizio in corso ma anche per quelli successivi fra i quali la spesa sia stata ripartita"[58].

A seguito dell'istituzione delle Regioni a Statuto ordinario nel 1970, la Corte Costituzionale ha esteso alla loro attività legislativa la valutazione di legittimità rispetto all'art. 81, anche alla luce dello stretto legame finanziario tra centro e periferia, fondata su entrate di finanza derivata;

[57] La violazione dell'art. 81 della Costituzione a seguito di una legge regionale nella quale viene fatto rinvio al bilancio per la copertura degli oneri viene accertata dalla Corte anche nella sentenza n. 158 del 1969 e n. 150 del 1976.

[58] *Considerato in diritto n. 2.*

emblematiche, al riguardo, sono le pronunce n. 37 del 1972, n. 123 del 1975, n. 63 del 1979, n. 331 del 1988 e n. 26 del 1991[59].

Con riferimento al bilancio dello Stato, la Corte ha evidenziato come il caso di copertura finanziaria per gli esercizi futuri deve essere garantito il tendenziale equilibrio di bilancio, senza per questo costituzionalizzare il principio del pareggio di bilancio, come si evince dalle sentenze n. 1 del 1966, n. 22 del 1968, n. 12 del 1987, n. 260 del 1990.

Per quanto riguarda l'obbligo di copertura finanziaria ai sensi del quarto comma dell'art. 81 della Costituzione, un passaggio chiave dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale è rappresentato dalla citata sentenza n. 1 del 1966 con la quale la Corte Costituzionale ha precisato il suo orientamento in merito[60].

Innanzitutto, la Corte ha aderito all'interpretazione estensiva di tale vincolo, intendendolo cioè non solo con riferimento all'esercizio corrente bensì anche agli anni successivi nei quali la legge stessa determinava effetti finanziari: al riguardo, il parametro di riferimento per valutare la "nuova" o "maggiore" spesa non erano gli stanziamenti previsti nel bilancio annuale, bensì la legislazione sostanziale, con l'effetto di estendere in un'ottica pluriennale l'orizzonte temporale di riferimento, pur se per gli esercizi futuri sarebbe stato possibile indicare una copertura in termini meno rigorosi.

In ogni caso, una nuova o maggiore spesa introdotta da una legge senza la corrispondente indicazione dei mezzi per farvi fronte non può essere coperta con gli stanziamenti previsti in bilancio, sia quello già approvato ed in corso di attuazione che quello ancora da predisporre da parte del Governo e da approvare dalle Camere, con l'effetto di modificare *in peius* dell'equilibrio contabile fissato in tale sede, nell'ottica del tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spese.

Ciò peraltro non inibisce il Governo dal ridurre o annullare del tutto le dotazioni dei capitoli di bilancio sul versante della spesa, qualora l'esigenza dell'equilibrio finanziario e dello sviluppo economico-sociale lo richiedano.

Al tempo stesso, la Corte ha precisato che per il primo anno di insorgenza della spesa è richiesta una rigorosa determinazione degli oneri, mentre per gli anni successivi, alla luce della *ratio* della norma, fa riferimento al tendenziale equilibrio tra entrate e spese.

---

[59] Proprio in base al principio del collegamento finanziario con lo Stato, la Corte ha esteso l'obbligo di copertura finanziaria anche agli enti compresi nella c.d. "finanza pubblica allargata", in particolare nella sentenza n. 92 del 1981.

[60] Si veda, al riguardo, V. Onida, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della "copertura finanziaria" nelle leggi che importano "nuove o maggiori spese"*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 11, 1966, pag. 4-34, nonché S. Buscema, *La copertura degli oneri a carico dei bilanci futuri*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 2, 1966, pag. 208 e seguenti.

Viene così superata la tesi restrittiva dell'obbligo di copertura, avanzata nel 1948 dal Comitato Paratore-Petrilli, secondo cui le spese che incidevano sugli esercizi finanziari futuri -per i quali il bilancio non fosse stato ancora definito ed approvato- non avrebbero dovuto avere alcun rilievo, non essendo suscettibili di alterare un equilibrio contabile che a quello stadio non poteva configurarsi, nel stretto orizzonte temporale annuale del bilancio di previsione[61].

Si potrebbe dire che tale interpretazione fosse strettamente legata alle contingenze dell'epoca, ancora lontana da quella logica della politica di programmazione economica che si sarebbe affacciata, in altro contesto interno ed internazionale, quindici anni dopo.

La Corte, in sostanza, ha introdotto dei parametri di ragionevolezza per valutare l'effettivo rispetto dell'obbligo di cui al quarto comma, anche perché la "mutazione genetica" della legislazione di spesa era tale da restringere i margini di discrezionalità in sede di bilancio, non essendovi possibile modulare gli importi delle singole "partite" di spesa già definiti in modo sempre più rigido dalla legge sottostante[62].

Peraltro, con tale pronuncia la Corte, da una parte, ha aderito all'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura, dall'altro ha ammesso tra i mezzi di copertura anche i titoli, oltre ad indicare una minore rigorosità nell'indicazione della copertura per le spese future specie con riferimento alla previsione di maggiori entrate rispetto alla legislazione tributaria vigente .

Per queste ultime, la Consulta ne ammette la compatibilità con la clausola di copertura del comma 4 dell'art. 81 "tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che s'intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del Paese".

A tal fine, interessante appare il riferimento, sia pure indiretto, al quadro macroeconomico risultante dai documenti programmatori dell'epoca, nonché la stessa importanza riconosciuta a questi ultimi, specie alla luce dell'evoluzione normativa introdotta a partire dalla legge n. 362 del 1988 che ha fondato il documento di bilancio sempre più sulle linee guida predisposte prima dell'avvio della "sessione" (inizialmente con il Documento di programmazione economico-finanziaria, poi con la Decisione di finanza pubblica e ora con il Documento di economia e finanza, il quale si intreccia a sua volta con il c.d. "semestre europeo").

[61] Cfr. V. Onida, op. cit., 1969, pag. 40.

[62] Secondo N. Lupo (op. cit., 2007, pag. 130) "il rigore dell'accoglimento della tesi c.d. "estensiva", volta cioè a valorizzare il vincolo posto dall'art. 81, quarto comma, Cost., evitando che esso continuasse ad essere agevolmente aggirato dal legislatore, ha finito per essere attenuato (…) dalle affermazioni che hanno accompagnato tale accoglimento, e che in realtà hanno attestato la conformità alla Carta fondamentale delle letture della previsione costituzionale volte a consentire al legislatore di definire con notevole libertà gli equilibri della finanza pubblica, prescindendo da ogni vincolo di pareggio sostanziale di bilancio".

Sempre in merito alla copertura finanziaria delle spese pluriennali, la Corte ha precisato nella sentenza n. 12 del 1987 che per i successivi esercizi finanziari è richiesto un minor rigore nell'obbligo di copertura, cioè "negli esatti termini e nell'esatto importo" rispetto a quanto praticato per l'anno in corso dove la spesa sorge.

Del pari, l'ordinanza n. 69 del 1989 ha ripreso tale impostazione "essendo possibile effettuare il riscontro nei bilanci di vari esercizi finanziari", e precisando, altresì, che "non é sindacabile in sede di giudizio di costituzionalità l'entità della copertura finanziaria, rimessa al giudizio del Parlamento in sede di approvazione della legge".

Con la sentenza n. 384 del 1991, la Corte ha aggiornato i contenuti della pronuncia n. 1 del 1966 alla luce delle novità apportate dalla legge n. 468/1978, evidenziando che l'obbligo di copertura si estende anche per gli oneri eccedenti il triennio di riferimento, i quali, pertanto, devono essere oggetto di quantificazione e copertura, pur se meno rigorosa rispetto a quanto richiesto per gli anni considerati nel bilancio pluriennale sia per non vincolare eccessivamente la sfera decisionale di Governo e Parlamento, sia per le difficoltà pratiche di determinare la spesa per il futuro[63].

Altro aspetto di tale sentenza meritevole di attenzione è la rilevanza data alla quantificazione degli oneri ai fini di una corretta copertura finanziaria, evidenziando così lo stretto nesso tra le due fasi: il Legislatore non solo non ha indicato i mezzi di copertura interpretando in maniera scorretta le previsioni contenute all'art. 11 ter della legge n. 468 del 1978, ma non ha neanche provveduto alla preliminare quantificazione della spesa, disinteressandosi così al principio di salvaguardia degli equilibri finanziari posti alla base dell'art. 81 della Carta[64].

Nella successiva pronuncia n. 25 del 1993, la Consulta ha ritenuto inammissibile il ricorso della Corte dei Conti in merito alla presunta inattendibilità della copertura dei fondi speciali previsti dalla "finanziaria 1992" per il triennio 1992-1994 (e, di conseguenza, la stessa copertura di varie leggi di spesa pluriennali) in quanto fondata in buona parte su previsioni di entrate straordinarie non ripetibili oltre il 1992, in quanto le questioni sollevate risultavano generiche non avendo il rimettente indicato le entrate che sarebbero state caratterizzate da tale occasionalità ed irripetibilità[65].

---

[63] Si veda, al riguardo, V. Onida, *Legittimazione della Corte dei Conti limitata "per parametro" o conflitto di attribuzioni?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1991, pag. 4168-4172.

[64] Cfr. S. Scagliarini, op. cit., 2006, pag. 219. Si veda anche P. De Ioanna, *Il problema della copertura delle leggi di spesa dopo le riforme di contabilità e di procedura parlamentare del 1988-1989*, in *Crisi fiscale e indirizzo politico*, a cura di F. Bassanini e S. Merlini, Il Mulino, Bologna, 1995, pag. 376 e seguenti.

[65] Secondo A. Brancasi, *Tra Corte dei conti e Corte costituzionale una incomprensione di fondo sull'obbligo della copertura finanziaria*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993, pag. 152-153, la Corte introduce nel suo ragionamento una doppia convenzione, ritenendo coperte le spese ultratriennali mediante la sola copertura delle spese infratriennali non soltanto quando le prime "non siano superiori, ma addirittura anche nel caso in cui esse

Sono state sostanzialmente ribadite le indicazioni fornite nella citata sentenza n. 384 circa l'obbligo di puntuale e rigorosa indicazione degli oneri non solo il primo anno ma l'intero triennio successivo all'entrata in vigore della legge che introduce la spesa: l'ulteriore specificazione operata dalla Corte riguarda il fatto che la copertura degli oneri a regime si presuppone ragionevole ed attendibile quando per questi ultimi è indicata una somma almeno pari a quella massima prevista nel triennio e rimane comunque legittima anche se gli oneri risultano di fatto leggermente superiori[66].

Nelle ultime due sentenze citate, la Corte Costituzionale, aggiornando i principi già espressi nella citata pronuncia n. 1 del 1966, ha mostrato non solo un apprezzabile adeguamento alle evoluzioni legislative intercorse tra la fine degli anni '70 ed il decennio successivo, ma si è espressa, per taluni aspetti, anche con maggior rigore rispetto al Legislatore, allorquando ha precisato che la legge di contabilità non attua in via esclusiva l'art. 81 e, pertanto, oltre alla puntuale quantificazione dei mezzi per l'intero periodo cui fa riferimento il bilancio pluriennale, è necessario quantificare -sia pure in modo "ragionevole"- gli oneri relativi agli anni successivi nei quali la legge rimane in vigore[67].

Giova inoltre richiamare la pronuncia n. 260 del 1990 nella quale la Corte ha rigettato le richieste di inammissibilità avanzate dall'Avvocatura Generale dello Stato in relazione al ricorso della Regione Siciliana per l'aumento del 50% delle tasse automobilistiche previsto dall'art. 4 bis del d.l. n. 332 del 1989, il cui gettito era acquisito per intero al bilancio dello Stato[68].

Al riguardo, la Corte ha rappresentato che, fermo restando il principio di tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato derivante dall'art. 81 della Carta, sia su base annuale che pluriennale, non può sussistere nella particolare materia una sorta di "zona franca" del giudizio di costituzionalità.

Poiché le decisioni di politica economica (tra cui devono essere ascritte quelle di bilancio) sono riservate alla determinazione del Governo ed alla approvazione del Parlamento e quindi sono da ascrivere a scelte insindacabili di discrezionalità politica, il giudizio della Corte deve articolarsi

---

siano lievemente superiori"; facendo così, la Corte rischia così di "contraddire sul piano concettuale il criterio della ragionevolezza e risulta inoltre abbastanza pericolosa a livello applicativo".

[66] Tuttavia, secondo S. Scagliarini, op. cit., 2006, pag. 220 e 221 "il parametro elaborato dalla Corte Costituzionale presta il fianco ad alcune critiche, essendo evidente che tale parametro di ragionevolezza si traduce in una finzione, presumendosi che sia sufficientemente ragionevole aspettarsi che dopo il triennio la spesa non regredisca, così come un'ulteriore finzione è presumere che tale quantificazione sia corretta anche nel caso di lievi scostamenti".

[67] Cfr. S. Scagliarini, op. cit., 2006, pag. 17.

[68] Secondo il resistente "un'eventuale pronunzia di accoglimento comprometterebbe il valore costituzionale dell'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici (art. 81 della Costituzione), un valore che non potrebbe esser pregiudicato da pronunzie d'illegittimità costituzionale che non contengano in sé soluzioni di automatico recupero dell'equilibrio finanziario che abbia a risultare turbato dall'intervento del Giudice delle leggi" (*Considerato in diritto n. 1*).

in precisi modelli di giudizio, quali "la salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio" ed "il riconoscimento del "principio di gradualità" in ordine all'attuazione di valori costituzionali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio statale[69].

In tale contesto, il valore costituzionale dell'equilibrio finanziario sancito all'art. 81 della Carta rappresenta uno degli elementi della ponderazione dei valori costituzionali che il Giudice delle Leggi è chiamato ad operare.

In conclusione, con riferimento ai soggetti che possono avere accesso alla Corte Costituzionale ed alla centralità riconosciuta alla sede legislativa quale luogo dove operare la quantificazione degli oneri ed assicurare la corrispondente copertura finanziaria, si richiamano i contenuti della sentenza n. 226 del 1976 con la quale la Consulta ha riconosciuto alla Corte dei Conti la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo preventivo degli atti del Governo[70]

---

[69] Infatti, pur se questa Corte ha più volte sottolineato che dall'art. 81 della Costituzione derivi un principio di tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato, tanto su base annuale quanto su base pluriennale (v., ad esempio, sentt. nn. 1 del 1966, 12 del 1987), da questa premessa non può logicamente conseguire che sussista in materia un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi. Al contrario, ritenere che quel principio sia riconosciuto in Costituzione non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte. In altri termini, non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio dello Stato o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale. É vero, peraltro, che le scelte di bilancio sono decisioni fondamentali di politica economica che, in ragione di questa loro natura, sono costituzionalmente riservate alla determinazione del Governo e all'approvazione del Parlamento. Si tratta, indubbiamente, di scelte che, essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale, rispetto che, nella giurisprudenza di questa Corte, si è già tradotto in precisi modelli di giudizio, quali la salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio (v. sentt. nn. 1 del 1966, 22 del 1968 e 12 del 1987) e, soprattutto, il riconoscimento del principio di gradualità in ordine all'attuazione di valori costituzionali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio statale (v. sentt. nn. 26 del 1980, 349 del 1985, 12 e 173 del 1986, 33 del 1987, nonché ordd. nn. 336, 357, 672 e 840 del 1988 e 221 del 1989). Ma, queste posizioni, occorre ancora sottolinearlo, presuppongono chiaramente che il valore costituzionale dell'equilibrio finanziario, desumibile dall'art. 81 della Costituzione, non sia un presupposto per l'inammissibilità del giudizio di costituzionalità, ma rappresenti, piuttosto, un elemento della complessiva ponderazione dei valori costituzionali, inclusi quelli relativi alla ripartizione della competenza tra Stato e regioni, che costituisce la sostanza del giudizio di legittimità costituzionale".

[70] "Procedendo al controllo sugli atti del Governo, la Corte dei conti applica le norme di legge da cui questi sono disciplinati, ammettendoli al visto e registrazione, soltanto se ad esse conformi: di tal che, essendo strettamente vincolata dalle leggi in vigore, potrebbe essere costretta, in pratica, a rifiutare il visto quando l'atto contrasti con norme pur di dubbia costituzionalità, o viceversa ad apporlo anche ove sia stato adottato sulla base e nel rispetto di norme, che siano, a loro volta, di dubbia costituzionalità. Nell'una e nell'altra ipotesi, la situazione é, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono. Né fa differenza al riguardo la circostanza che gli atti sottoposti a controllo siano, come nella specie, decreti legislativi delegati, essendo anche questi subordinati alle leggi di delega, che, prefissandone l'oggetto, il tempo ed i principi e criteri direttivi, ne stanno rispettivamente a fondamento e rappresentano perciò il parametro immediato del controllo operato dalla Corte dei conti; mentre diverso é il caso dei decreti-legge, che alla stessa vengono trasmessi per il visto, per i quali mancano - di regola - norme di legge ordinaria interposte, suscettibili di dar luogo a questioni di costituzionalità (…) Il controllo effettuato dalla Corte dei conti é un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo, che si differenzia

Nel caso di specie, la Sezione di controllo della Corte dei Conti aveva fatto ricorso alla Corte in merito al DPR del 31 ottobre 1975, sottoposto al suo visto e conseguente registrazione, emesso in base alla delega contenuta all'art. 4 della legge n. 477 del 1975 (prorogata dalla legge n. 167 del 1975), concernente lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale delle scuole italiane all'estero e di quello addetto ad iniziative assistenziali e parascolastiche in favore di lavoratori emigrati, per presunta violazione dell'art. 81 terzo e quarto comma ovvero, alternativamente, dell'art. 76 della Costituzione.

Il Giudice delle Leggi ha precisato che l'obbligo di copertura finanziaria deve essere previsto nella stessa legge che prevede la "nuova" o "maggiore" spesa: in altri termini, tale incombenza grava sul Parlamento-Legislatore (ovvero al Governo nel solo caso della decretazione d'urgenza): poiché nelle leggi delega approvate dalle Camere tale clausola non era stata rispettata, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, ultimo comma, della legge n. 477 del 30 luglio 1973 e dell'articolo unico, n. 3, della legge n. 167 del 19 maggio 1975[71].

Proprio tale aspetto merita alcune considerazioni *a latere*. Innanzitutto, nel caso di specie il controllo di costituzionalità riguarda atti del Governo che ancora non hanno prodotto i loro effetti, diversamente dall'ordinario giudizio di legittimità nel quale il sindacato riguarda leggi già in vigore: inoltre, allargando le possibilità di ricorso alla Consulta è inevitabile che il ruolo della Corte dei Conti tenda a rafforzarsi nel sistema istituzionale della Repubblica[72].

---

pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi nell'interno della pubblica Amministrazione; ed é altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione dell'organo cui é affidato" (*Considerato in diritto n. 3*).

[71] "Il principio risultante dal combinato disposto del terzo e quarto comma dell'art. 81 consiste, infatti, nell'imporre al legislatore l'obbligo di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle sue leggi, provvedendo al reperimento dei mezzi necessari per farvi fronte. Di regola, perciò, tale obbligo grava sul Parlamento, istituzionalmente preposto all'esercizio della funzione legislativa; così come grava invece sul Governo, allorché, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 Cost., si faccia esso stesso legislatore, sostituendosi in via di urgenza alle Camere nella forma del decreto-legge. Ma quest'ultima ipotesi differisce profondamente da quella della decretazione delegata, dove é soltanto in forza della previa legge delegante ed in ottemperanza alle disposizioni in questa contenute che il Governo assume l'esercizio della funzione legislativa. In tale ipotesi, deve essere dunque il legislatore delegante a disporre in ordine alla copertura della spesa. Di guisa che deve riconoscersi che le disposizioni delle due leggi di delega denunciate dall'ordinanza ed in precedenza più volte menzionate, avendo omesso di provvedere al riguardo, hanno violato le ricordate norme dell'art. 81. Non rileva, poi, ai fini del presente giudizio, accertare se, qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l'attuazione della stessa comporta, sia sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato, beninteso con prefissione di principi e criteri direttivi, come vuole l'art. 76, dal momento che, nella specie, di una delega siffatta non vi é traccia alcuna" (*Considerato in diritto n. 5*) .

[72] Cfr. G. Amato, *Il Parlamento e le sue Corti*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1976, pag. 1985 e seguenti, secondo cui "la sentenza, volente o nolente, ha un'intensa carica di politica istituzionale, in quanto prefigura equilibri al vertice della nostra Repubblica molto diversi da quelli a cui siamo abituati (…) La Corte dei Conti che esaspera sempre più il suo ruolo di controllore legale, che, così facendo, si erge a giudice dello stesso Parlamento, sottolineando i profili della propria indipendenza da tutto e da tutti, sarà l'organo a cui lo stesso Parlamento sarà indotto a pensare quando porrà mano alla nuova disciplina dei controlli?". Con riferimento agli effetti della pronuncia in esame sulla stessa Corte Costituzionale, Amato ritiene che la stessa "dovrà affrontare tutti i rischi che conseguono agli interventi decisori semi-preventivi sollecitati dalla Corte dei Conti in sede di riscontro. In questi casi non potrà giocare comunque sulla rilevanza, né potrà coprirsi (…) con le opinioni, le argomentazioni, le

In sostanza, l'ampliamento del novero dei soggetti legittimati a sollevare questioni incidentali modifica sostanzialmente la loro posizione all'interno dell'ordinamento, specie qualora (come nel caso della sentenza n. 226 del 1976) lo stesso soggetto in questione possa autonomamente sollevare l'incidente di costituzionalità. Pertanto le ricadute della pronuncia sul ruolo della Corte dei Conti sono ancora più rilevanti, nel quadro di un sistema che all'epoca era ancora permeato dalla logica formale del controllo preventivo di legittimità[73].

3. Le prime ricadute della partecipazione italiana al processo di integrazione europea sul diritto di bilancio nazionale

Come esaminato precedentemente, tra la fine degli anni '70 ed il decennio successivo si sono succedute riforme legislative volte a realizzare quegli obiettivi di riequilibrio degli andamenti di bilancio che l'andamento del disavanzo e soprattutto del debito rendevano sempre più improcrastinabili.

Il senso dell'urgenza che ha connotato le iniziative governative di razionalizzazione della finanza pubblica derivava indubbiamente dalla percezione dell'insostenibilità dei trend delle entrate e delle spese, cui si aggiungeva l'evidente necessità di rivedere i rapporti tra Governo e Parlamento, soprattutto nella particolare materia del bilancio. Tuttavia, tale considerazione non

tensioni cresciute al di fuori del suo Palazzo. Le responsabilità saranno tutte sue, il rischio della politicizzazione del conflitto fra essa e il Parlamento si accrescerà enormemente, la tentazione dello stesso Parlamento di controllare la Corte dall'interno crescerà a sua volta in misura direttamente proporzionale al manifestarsi di quel rischio". In sostanza, Amato teme le ricadute sugli equilibri istituzionali da un rapporto troppo stretto tra la Corte dei Conti ed il Parlamento, nonché dal fatto che con tale sentenza la stessa Consulta si trova in prima linea rispetto alla produzione legislativa delle Assemblee, il tutto rispetto a leggi non ancora operative e delle quali, pertanto, non si conosce l'impatto sulla realtà sociale: considerazioni, queste, indicative del clima istituzionale dell'epoca. Di contro, S. Pergameno, *Funzione di controllo della Corte dei Conti e instaurazione del processo di legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1976, pag. 2037, evidenzia che "un sistema di garanzie costituzionali comporti necessariamente dei limiti ai poteri delle assemblee legislative e del governo, limiti posti nell'interesse dell'opposizione e dell'intero corpo elettorale, specialmente ove si consideri che governo e maggioranza parlamentare appartengono alla stessa parte politica ed ove si ponga poi in mente alla circostanza che sono le segreterie dei partiti che di fatto ispirano, quanto meno, l'indirizzo politico e la condotta governativa e parlamentare". E' da ricordare che la sentenza n. 226 del 1976 è stata tanto contrastata sia dalla dottrina che dallo stesso Legislatore, il quale ha cercato da subito di porvi rimedio, giungendo alla presentazione del disegno di legge costituzionale n. 350 del 1976 da parte del Sen. Branca per escludere *in toto* la possibilità per la Corte dei Conti di adire la Corte Costituzionale.

[73] Si veda, al riguardo, F. Pizzetti, *Corte dei Conti fra Corte Costituzionale e Parlamento*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1976, pag. 2042-2055, il quale evidenzia, tra l'altro, che "con questa decisione il giudice delle leggi non solo ha modificato profondamente la posizione di ausiliarietà della Corte dei Conti in sede di controllo, non solo ha ammesso che la sua attività potesse estendersi dal controllo sulla legittimità degli atti al controllo, sia pure incidentale, della costituzionalità della legislazione, ma ha anche consentito a questo organo di arrestare l'entrata in vigore degli atti amministrativi e legislativi (sia pure solo quelle delegati) del Governo senza che questo possa, sottoponendosi al successivo controllo politico del Parlamento, superare, attraverso l'istituto della registrazione con riserva, la decisione della Sezione di controllo".

può disgiungersi da una compiuta valutazione degli effetti determinati dall'evoluzione del quadro internazionale e, in particolar modo, del processo di integrazione europea.

Sotto il primo punto di vista, indubbia rilevanza rivestono gli effetti della nuova politica fiscale e monetaria delle autorità americane, con una progressiva restrizione del credito che ha determinato, tra la fine degli anni '70 e la prima metà degli anni '80, l'incremento del livello generale dei tassi di interesse, foriero di inevitabili, ulteriori effetti sugli oneri per il servizio del debito.

Tuttavia, i riflessi di tali dinamiche sul sistema-Paese Italia sono stati amplificati dagli accordi valutari tra i Paesi europei che nel 1978 hanno dato vita al Sistema monetario europeo, fissando i tassi di cambio tra le monete secondo parità predefinite con margini di flessibilità garantiti da una banda di oscillazione entro cui le valute potevano oscillare e la possibilità di effettuare concordate svalutazioni qualora necessario per adeguare i valori del cambio stesso alle condizioni reali delle singole economie.

L'effetto indiretto di tale accordo sulla politica di bilancio è stato quello di inibire, di fatto, la possibilità di ricorrere alla c.d. "monetizzazione del disavanzo", cioè l'acquisto da parte della Banca d'Italia dei titoli di Stato non assorbiti dal mercato, mediante il noto meccanismo del conto corrente di Tesoreria del Ministero del Tesoro acceso presso l'Istituto di emissione[74].

Fino a quel momento, infatti, gran parte del debito veniva finanziato mediante l'emissione di base monetaria che, inevitabilmente, tendeva ad alimentare una continua spirale inflazionistica assecondata, a sua volta, dall'ancoraggio dei salari all'andamento dei prezzi (c.d. "scala mobile"): in tale contesto, la continua perdita di valore della lira sui mercati valutari internazionali consentiva all'Italia di mantenere la competitività delle proprie esportazioni nonostante l'incremento continuo del loro valore nominale[75].

---

[74] Nel senso A. Brancasi, op. cit., 8 agosto 2009, pag. 17, secondo cui i vincoli comunitari alle politiche di bilancio si sono espressi, *in primis*, mediante la restrizione del supporto della politica monetaria impiegata per la copertura delle spese in disavanzo secondo il canale Tesoro-Banca d'Italia (evoluzione che poi sarebbe stata formalizzata nel Trattato di Maastricht), successivamente con il divieto dei disavanzi eccessivi ed il Patto di Stabilità e Crescita. Al riguardo, G. Bognetti (op. cit., 1° giugno 2010, pag. 25-26) evidenzia il rapporto tra l'ingresso dell'Italia nel Sistema Monetario Europeo ed il "divorzio" tra Tesoro e Banca d'Italia deciso nel 1981 dal Ministro Andreatta, cui ha fatto seguito un rapido processo di disinflazione, mentre per il bilancio dello Stato non si sono evidenziati miglioramenti sul fronte dei disavanzi di bilancio. Tuttavia, il fatto che l'onere del finanziamento del disavanzo venisse scaricato *in toto* sull'emissione di titoli assorbiti dal mercato a tassi via via crescenti (a fronte dell'inadeguatezza dell'imposizione fiscale ad assicurare l'integrale copertura delle spese pubbliche) ha avuto comunque l'importante conseguenza di rendere trasparenti gli oneri degli squilibri di finanza pubblica, per il tramite del costo degli interessi: tale circostanza ha acquisito sempre più importanza con l'apertura internazionale dei mercati dei capitali italiani all'esterno e la possibilità per i residenti di diversificare i propri investimenti di portafoglio, facendo così cadere quale meccanismo di "coazione" del risparmio interno a favore del debito statale fino a quel momento operante.

[75] Per una ricostruzione dei momenti che hanno portato al "divorzio" tra Banca d'Italia e Tesoro, si vedano le considerazioni di M. Draghi espresse in un convegno su *L'autonomia della politica monetaria* organizzato dall'AREL presso l'ABI, Palazzo Altieri a Roma il 15 febbraio 2011 (testo disponibile su *www.bancaditalia.it)*, a

La legge n. 468/1978 si pone proprio in questo momento di passaggio, quasi a prefigurare quella che sarebbe poi diventata, a partire dalla creazione dell'Unione Monetaria Europea negli anni '90, quella stretta interazione tra politica di bilancio nazionale e politica monetaria comune.

Nel caso del Sistema monetario europeo, non siamo certo ancora in presenza dei vincoli cogenti sulla politica monetaria degli anni '90 quanto la stessa è stata poi avocata alla Banca Centrale Europea: tuttavia l'impossibilità di utilizzare lo strumento delle c.d. "svalutazioni competitive" poneva un forte limite alla politica di bilancio, in quanto il disavanzo non poteva essere finanziato mediante l'accomodamento della politica monetaria bensì mediante imposte e/o collocamento dei titoli di Stato unicamente presso il pubblico dei risparmiatori, con conseguente pressione verso l'alto dei tassi di interesse e dello stesso costo di servizio del debito[76].

Ciò è dimostrato dall'andamento divergente dei tassi di inflazione e dello *stock* di debito nei primi anni '80; in presenza di un forte fenomeno di disinflazione, si è assistito ad un incremento del debito che non trovava certo giustificazione da corrispondenti incrementi del disavanzo di bilancio, bensì da una ricomposizione dei fattori che lo determinavano, con un peso crescente assunto dalla spesa per interessi[77].

---

trent'anni di distanza da quella decisione. Draghi ritiene che le ripercussioni del "divorzio" sulla politica di bilancio siano state sostanzialmente deludenti, fino all'accelerazione dei primi anni '90 per rispettare i parametri previsti dal Trattato di Maastricht. Tuttavia, Draghi fa riferimento al fabbisogno annuo del settore statale che effettivamente non diminuisce al di sotto del 10% rispetto al PIL, con ciò ricomprendendovi anche la spesa per interessi; in realtà, il saldo primario è passato da un disavanzo del 5% ad un leggero avanzo nel 1991, mentre il peggioramento del fabbisogno è da ascrivere all'incremento della spesa per interessi, derivante da cause esogene (quali il venir meno dell'effetto calmierante della Banca Centrale sui tassi di interesse ai quali venivano collocati i titoli di Stato, il generalizzato incremento dei tassi di interesse internazionali a seguito della politica monetaria restrittiva adottata dalla *Federal Reserve* americana, .

[76] Nelle Considerazioni finali lette il 30 maggio 1981, l'allora Governatore della Banca d'Italia Carlo Azeglio Ciampi aveva evidenziato la necessità di un radicale cambiamento di costituzione monetaria, che coinvolgesse la funzione della Banca Centrale, le procedure per le decisioni di spesa pubblica e quelle per la distribuzione del reddito. Successivamente Ciampi indicava i tre pilastri su cui tale costituzione monetaria si sarebbe dovuta fondare: l'indipendenza della Banca Centrale nella creazione di moneta, l'azzeramento del disavanzo corrente dello Stato (escluse cioè le spese per investimento, secondo la c.d. *golden rule*), nonché la politica dei redditi. Come ricorda P. Peluffo autore di una biografia su Ciampi (*Carlo Azeglio Ciampi: l'uomo e il Presidente*, Rizzoli, Milano, 2007) "all'epoca, l'idea di Nino Andreatta, condivisa da Ciampi, era quella di indurire l'art. 81 della Costituzione, riducendo la possibilità di aggirare l'obbligo del pareggio di bilancio con il ricorso al mercato. Ma si trattava di una strada lunga e difficile con un dibattito in Parlamento per una legge costituzionale. Si seguì invece una strada diversa, molto più rapida e senza ostacoli legislativi. Venne attuato uno scambio di lettere, concordato, tra Governatore e Ministro del Tesoro, in cui quest'ultimo prendeva atto della cessazione degli acquisti automatici di BOT invenduti alle aste. Una rivoluzione realizzata per via amministrativa!".

[77] Per una disamina della politica di bilancio nazionale negli anni '80, si rimanda a A. Monorchio e N. Quirino, op. cit., 2005, pag. 51-55, nel quale Monorchio evidenzia, tra l'altro, che "il disavanzo di bilancio, in particolare, pur in presenza di una netta accelerazione del gettito fiscale, continua a crescere a ritmi sostenuti tanto nella fase ascendente del ciclo, dal 1983 al 1988, quanto nei periodi di congiuntura sfavorevole. Ma diversamente dall'esperienza degli ani '70, in cui fu soprattutto l'ampliamento della spesa corrente primaria a sospingere il disavanzo, in questi anni è la massa crescente degli interessi passivi a giocare un ruolo determinante (…) dal 1980 al 1992, la spesa di parte corrente delle amministrazioni è continuata a crescere in maniera vigorosa, finendo con l'attestarsi alla fine del periodo al 52,1% del Pil, a fronte di una media europea del 47,5%. Quest'incremento di spesa è stato determinato per circa il 70% dai maggiori oneri per interessi, sui quali ha pesato sia l'enorme mole del debito sia, soprattutto a partire dal 1985, l'orientamento restrittivo della politica monetaria, necessario per il

Il vincolo europeo aveva così agito per via indiretta ma non per questo meno efficace, restringendo uno dei tre canali principali di finanziamento della spesa[78].

Pur se le soluzioni adottate dal Legislatore nel 1978 risentono indubbiamente del dibattito teorico degli anni precedenti e della generalizzata percezione delle carenze strutturali della *governance* di finanza pubblica nazionale, il ruolo del vincolo esterno appare per la prima volta strettamente connesso all'effettiva realizzazione dei primi importanti tentativi di riforma del sistema di bilancio che non a caso vengono realizzati proprio in quel periodo.

La successiva legge n. 362/1988, anch'essa volta a rafforzare gli strumenti di programmazione ed il perseguimento degli obiettivi di contenimento del disavanzo, deve essere letta alla luce dell'Atto Unico Europeo sottoscritto nel 1985 con il quale veniva programmato un progressivo allentamento dei controlli sulla libera circolazione dei beni, dei servizi e delle persone fino alla definitiva liberalizzazione prevista entro il 1992 (anticipata al 1990 per i movimenti di capitale).

Tra le novità apportate, è da evidenziare l'effetto che l'apertura del sistema finanziario nazionale ha determinato sulla gestione della politica di bilancio, questa volta sotto l'aspetto del finanziamento della spesa mediante debito: veniva infatti meno la possibilità per lo Stato di "coartare" il risparmio privato verso l'investimento in titoli del debito pubblico, in quanto si affacciavano sempre più le possibilità di investimenti alternativi in altri strumenti finanziari: in più

---

mantenimento del cambio della lira entro i margini di fluttuazione fissati dallo Sme. Il contributo della spesa corrente primaria è risultato quindi piuttosto contenuto (…) Diversamente dagli anni '70, nel periodo in esame si registra un marcato inasprimento della pressione fiscale, che si accresce complessivamente di oltre dodici punti percentuali, collocandosi nel 1992 al 43%, cioè ad un livello grosso modo in linea con quello dei maggiori paesi europei. Tuttavia, in tali paesi, poiché si partiva da valori più elevanti, l'incremento relativo è risultato decisamente più contenuto, pari a poco più di mezzo punto percentuale". Monorchio pone l'accento sul fatto che negli anni '80 non sono stati affrontati gli squilibri strutturali di finanza pubblica, come testimonia l'andamento crescente sia della spesa complessiva che del debito: in realtà, qui si intende sostenere una posizione meno critica, facendo leva sul fatto che nel periodo in esame tale aumento della spesa è da ricondurre principalmente all'incremento della componente degli interessi e dello stesso *stock* di debito (il quale prescinde da politiche discrezionali espansive di bilancio ma riflette fattori esogeni e scelte compiute precedentemente dai *policy-makers*) e che, finalmente, il flusso delle entrate tributarie tenda ora ad avvicinarsi al trend delle uscite, colmando progressivamente quel *gap* che sin dalla fine degli anni '60 aveva posto le premesse per un *deficit spending* incontrollato. Bisogna considerare, tra l'altro, che la capacità di reazione del sistema istituzionale rispetto alle criticità di finanza pubblica scontava la perdurante debolezza della forma di governo parlamentare italiana: anche alla luce di tale sommatoria di inadeguatezze, si ritiene di dover apprezzare gli sforzi (certo insufficienti, ma comunque importanti) posti in essere all'epoca.

[78] Appare paradigmatico che l'azione indiretta del vincolo europeo (nel caso di specie, l'adesione dell'Italia al Sistema Monetario Europeo) sia stato recepito mediante un accordo informale, tra Tesoro e Banca d'Italia, non basato cioè su fondamenti giuridici che ha sancito l'autonomia della politica monetaria rispetto alla politica di bilancio (nel senso, P. Garbero, *L'Italia di fronte al debito pubblico e all'integrazione monetaria europea*, Giappichelli, Torino, 1994, pag. 16).

si aggiunga il fatto che la stessa dinamica dei tassi di interesse nazionali rifletteva sempre di più le scelte di politica monetaria adottate altrove[79].

Bisogna sottolineare, al riguardo, che tale processo di adattamento dell'Italia alle mutate condizioni esterne è avvenuto in assenza di vincoli contenutistici in materia di finanza pubblica. La limitazione del margine di azione della politica monetaria e di cambio si è riverberata in senso restrittivo sulle modalità di finanziamento della spesa pubblica, facendo sostanzialmente venir meno il ricorso alla monetizzazione del disavanzo e demandando al solo collocamento dei titoli di Stato sul mercato finanziario (oltre, ovviamente, alla leva fiscale) la copertura dei saldi di bilancio.

Dalla surrettizia "imposta da inflazione", che redistribuiva gli oneri a livello intragenerazionale[80] si passa così alla traslazione degli oneri sulle generazioni successive mediante il massiccio ricorso al debito, il cui valore aumentava non solo a livello nominale in presenza di tassi di interessi crescenti, ma anche in termini reali, proprio a causa della progressiva disinflazione che si registra nel periodo considerato e che trovava origine proprio nel venir meno del canale monetario assicurato per tutti gli anni '70 dalla Banca d'Italia.

In conclusione, anche senza parametri numerici predefiniti, in questo periodo prende avvio l'impegno al risanamento della finanza pubblica, grazie alle progressive limitazioni che sia il Sistema Monetario Europeo che l'Atto Unico Europeo avevano imposto all'Italia nei termini sopra detti.

Il punto di arrivo di questo processo è individuabile nel 1991, quando finalmente è stato registrato un sia pur lieve avanzo primario, a dimostrazione dell'importanza delle innovazioni legislative e delle modifiche nei regolamenti parlamentari degli anni precedenti nell'avviare il processo di risanamento della finanza pubblica, sotto la pressione crescente dei "vincoli esterni".

E' comunque importante ribadire che tale processo è sorto non a seguito di espresse prescrizioni comunitarie sui saldi di bilancio, bensì a seguito, appunto, di "vincoli esterni" che agivano sugli strumenti di finanziamento del disavanzo pubblico, nel duplice aspetto della politica di cambio e dell'apertura del Paese ai movimenti di capitale. Si può ritenere, pertanto, che l'introduzione del Sistema Monetario Europeo e l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo

[79] Nel senso, G. Guarino, *Verso l'Europa, ovvero la fine della politica*, Mondadori, Milano, 1997, pag. 35 e seguenti. Nel richiamarne i contenuti, G. Di Taranto (*L'Europa tradita. Dall'economia di mercato all'economia del profitto*, in *La nuova disciplina della società europea*, a cura di F. Capriglione, Cedam, Padova, 2008, pag. 27-28) evidenzia che "prima della liberalizzazione dei capitali, il risparmio, non potendo essere trasferito all'estero o in titoli esteri, doveva obbligatoriamente restare in Italia. Lo Stato, quindi, regolava gli interessi che avrebbe corrisposto sui titoli in emissione, tenendo conto di tutte le esigenze dei settori produttivi per i quali i tassi di approvvigionamento dei finanziamenti erano a loro volta dipendenti dal tasso applicato dallo Stato. Dopo l'Atto unico europeo, lo Stato ha perduto questo potere, così come, con la sua precedente adesione allo SME, aveva perso il potere di fissare unilateralmente il tasso di cambio. In tal modo, lo Stato stesso era stato privato di due dei fondamentali attributi della sovranità, perciò, con la fine del confine, esso deve ricorrere a nuovi mezzi che non siano l'autorità".

[80] Cfr. G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Cedam. Padova, 2003, pag. 191.

abbiano avuto un importante effetto sul rendimento delle politiche di bilancio in forza di un approccio di costi-benefici che tali accordi (sia pure indirettamente) determinavano, nel senso di porre quel senso del "limite" alle politiche di bilancio che fino a quel momento era venuto a mancare[81].

I costi, in particolare, consistevano nella perdita di competitività nazionale, nel "voto dei mercati" vieppiù rafforzato dalla crescente attrazione dei titoli di Stato verso investitori esteri (sempre più liberi di investire in Italia in concomitanza con il progressivo smantellamento del "confine" finanziario), nell'aumento del costo del debito per il tendenziale allineamento dei tassi d'interesse nazionali a quelli esteri (senza che da queste maggiori spese derivassero benefici in termini di consenso paragonabili a quelli associati comunemente alle ordinarie decisioni di spesa).

Al tempo stesso, gli incentivi erano espressi in termini di maggiore stabilità del livello generale dei prezzi, che a sua volta consentiva di ridurre i tassi di interesse nominali per la parte connessa al "premio per l'inflazione", e dello stesso tasso di cambio, ancorando l'Italia a Paesi più virtuosi nella gestione della politica economica ed "importando" così la loro credibilità nel condurre politiche responsabili: soprattutto, le autorità si ponevano esse stesse di fronte ad un vincolo esterno (e, quindi, non aggirabile alla stregua di quanto avvenuto con le prescrizioni dell'art. 81 della Costituzione) che le costringeva a ridefinire procedure, tempistiche ed orientamenti della politica di bilancio.

Peraltro, restringendo i margini di intervento della politica monetaria, la decisione di bilancio veniva inevitabilmente costretta a confrontarsi direttamente con il problema della ristrettezza delle risorse rispetto al fabbisogno di spesa delle amministrazioni pubbliche: l'accumulo del debito si rifletteva sugli andamenti di finanza pubblica per il tramite del servizio del debito, con l'effetto di irrigidire ancora di più il contenuto del bilancio, essendo tale "voce" suscettibile di variare solo in relazione agli andamenti dei tassi d'interesse di mercato ed alla durata media dei titoli stessi.

Non a caso, proprio in questo periodo si rafforza il dibattito dottrinario sulle cause profonde della perdita di controllo del governo della finanza pubblica nazionale, che si è ben presto intrecciato con i progetti di riforma istituzionale (indicativo, al riguardo, è il progetto avanzato dalla Commissione bicamerale presieduta da Aldo Bozzi della prima metà degli anni '80, anche se, come noto, non ha avuto seguito)[82].

---

[81] Peraltro, l'Atto Unico Europeo ha posto in modo chiaro e preciso l'obiettivo di realizzare un mercato senza barriere ed aver introdotto, altresì, specifiche innovazioni metodo per raggiungere tale fine: la realizzazione effettiva del mercato unico è stata così affidata al rafforzamento istituzionale ed alle direttive di liberalizzazione che, entro il triennio successivo, ne avrebbero dovuto completare l'attuazione (nel senso G. Bucci, *La sovranità popolare nella trappola delle reti multilevel*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 1, 2008, pag. 29).

82 Giova rammentare l'importante convegno che si svolse a Firenze il 26 e 27 novembre 1982 su *Lo Stato e i soldi degli italiani*, organizzato da Confindustria, nel corso del quale sono intervenuti, tra gli altri, S. Cassese e N.

I temi della "grande riforma" e del risanamento finanziario tendono così ad intrecciarsi sempre più nel dibattito nazionale che si sviluppa negli anni '80: la concomitanza temporale tra la "svolta" della finanza pubblica e quella maggioritaria nel decennio successivo sembra ulteriormente confermare tale legame tra le problematiche istituzionali e quelle di bilancio.

4. La svolta negli anni '90: il Trattato di Maastricht ed il Patto di Stabilità e Crescita

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, si può ritenere che il Trattato Maastricht del 1992 abbia dato vita ad una sorta di secondo "effetto SME" sulla decisione di bilancio nazionale, in quanto ha previsto espressamente vincoli contenutistici che l'Italia avrebbe dovuto conseguire per entrare nell'Unione Monetaria Europea, secondo un programma predefinito a tre tappe.

Come noto, la prima fase prevedeva la liberalizzazione dei movimenti di capitale, la seconda partiva dal 1° gennaio 1994 ed indicava il percorso di convergenza delle politiche economiche degli Stati membri in vista dell'ultima fase nella quale, entro il 1° gennaio 1999, sarebbe stata creata l'Unione Monetaria ed istituita una Banca Centrale Europea.

Nello specifico, i criteri da rispettare per poter partecipare alla terza fase dell'Unione monetaria riguardavano cinque parametri: il disavanzo ed il debito rispetto al PIL dovevano non superare (o quantomeno tendere) al valore, rispettivamente, del 3% e del 60% (ai sensi dell'art. 104 del Trattato), il tasso di inflazione non avrebbe dovuto superare di oltre l'1,5% quello dei tre Paesi più virtuosi, il tasso d'interesse nominale sulle obbligazioni a lungo termine non avrebbe dovuto superare del 2% quello dei tre Stati con in migliori risultati in termini di inflazione, infine il tasso di cambio sarebbe dovuto rimanere all'interno della banda di oscillazione prevista dallo SME.

Di fatto, tale disciplina ha sottratto agli Stati la politica valutaria e quella monetaria, mentre le finanze pubbliche, rimaste nella competenza dei singoli Paesi, sono state vincolate da una serie

---

Matteucci su cui si sofferma P. De Ioanna (op. cit., in *Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, Quaderno n. 20, Giappichelli Editore, Torino, 2010, pag. 13-14) "all'inizio degli anni '80 due importanti intellettuali italiani, un giurista della organizzazione dei poteri pubblici ed un filosofo del diritto (S. Cassese e N. Matteucci) erano stati chiesti dalla Confindustria, nell'ambito di un ormai storico convegno, di analizzare le cause profonde della perdita di controllo nel governo della spesa pubblica in Italia. In estrema sintesi , il giurista indicava nella carenza storica di una cultura organizzativo-industriale e nella prevalenza e pervasività di strumenti di controllo di marca solo contabile e finanziaria una delle cause di questo processo; era un modo per riproporre la visione di una frattura tra amministrazione e finanza come tratto negativo strutturale della nostra organizzazione amministrativa; il filosofo poneva l'accento sul modello cogestionario (Governo Parlamento) visto come fattore di fondo della spesa senza responsabilità ed invocava il recupero del modello c.d. Westminster, dove la produzione normativa resta saldamente nelle mani del Governo ed il Parlamento ratifica e controlla ma non esercita veri poteri di spesa". Al riguardo, si vedano S. Cassese, *Espansione e controllo della spesa pubblica: aspetti istituzionali* e N. Matteucci, *Consenso sociale e spesa pubblica*, in *Rivista di politica economica*, n. 1, 1983, rispettivamente pag.153-174 e 175-191, richiamati da De Ioanna.

di obblighi, nel presupposto che un'area valutaria unica non potesse ammettere una marcata differenziazione tra le politiche di bilancio nazionali.

Il rischio paventato era che un eccessivo indebitamento potesse determinare una crisi finanziaria e fiscale, costringendo gli altri Paesi e la futura Banca Centrale Europea ad intervenire a sostegno dello Stato interessato e per garantire il funzionamento del sistema dei pagamenti, con rischi sulla stabilità dei prezzi dell'area nonché sui livelli dei tassi d'interesse: non è da escludere, altresì, che in tal modo si volesse perseguire l'obiettivo politico di ridurre la presenza dello Stato nell'economia[83].

Pertanto, mentre i criteri sul cambio nonché sul tasso d'inflazione e d'interesse rilevavano ai soli fini dell'ingresso nell'area euro, tali parametri finanziari erano destinati a permanere anche all'indomani dell'integrazione monetaria, al fine di realizzare per altra via quella omogeneità tra le politiche fiscali nazionali non ottenibile attraverso un bilancio comunitario eccessivamente ridotto e che pertanto avrebbe dovuto rappresentare il contraltare, sul versante fiscale, della centralizzazione decisionale raggiunta nei settori della politica monetaria e di cambio, avocate "in toto" dalla Banca Centrale Europea[84].

Come sopra accennato, l'art. 104 del Trattato comunitario prevedeva l'obbligo per gli Stati di evitare disavanzi eccessivi, cioè superiori ad un valore di riferimento espresso in termini di prodotto interno lordo, nonché un limite per il debito pubblico, anch'esso rapportato al PIL, nella

[83] Cfr. G. Corsetti e N. Roubini, *La questione fiscale nell'Europa di Maastricht*, in *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, a cura di A. Monorchio, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 451-452, i quali rappresentano, peraltro, che i problemi connessi all'eventuale crisi di solvibilità e ad una monetizzazione del disavanzo da parte dell'Istituto di emissione dovrebbero essere già neutralizzati dall'alto grado di indipendenza, sia formale che sostanziale, riconosciuta alla Banca Centrale Europea dal Trattato di Maastricht e mantenuta fino ad oggi.

[84] Per una disamina del processo di integrazione monetaria, si veda, dal punto di vista giuridico, G. L. Tosato, *Verso l'Unione economica e monetaria. Profili giuridici e istituzionali*, in *Jus*, n. 2, 1992, pag. 121 e seguenti. Con riferimento alla teoria economica, si richiama invece P. De Grauwe, *The Economics of Monetary Integration*, Oxford University Press, Oxford, 1997, dove viene analizzato, tra l'altro, il problema di flessibilità di un'area valutaria, quale quella europea, priva dei requisiti di flessibilità individuati da R. Mundell. Le carenze strutturali in termini di flessibilità dei fattori produttivi e di libertà di movimento della forza lavoro rendeva necessaria una politica di bilancio concertata e, al tempo stesso, flessibile in relazione agli inevitabili effetti asimmetrici che un eventuale "*shock*" esogeno avrebbe prodotto nelle differenti economie dei Paesi dell'Unione monetaria; in alternativa, doveva essere realizzata una centralizzazione della politica fiscale in ambito europeo in modo da porre in essere i necessari interventi redistributivi delle risorse, in analogia a quanto avviene all'interno degli Stati federali. In sostanza le caratteristiche macroeconomiche dell'area euro rendeva necessario valorizzare la politica di bilancio (quantomeno nelle more di riforme strutturali in grado di integrare tra loro le singole economie nazionali) alla stessa stregua con cui la liberalizzazione dei movimenti di capitale e l'ancoraggio tra le valute dei singoli Paesi su parità predefinite ed immodificabili aveva reso inevitabile la perdita della politica monetaria da parte dei singoli Stati membri, in quanto ciò dava vita ad una c.d. "triade inconciliabile", secondo la teoria elaborata dallo stesso Mundell e da M. Fleming (ovvero il c.d. "quartetto inconciliabile" definito da T. Padoa Schioppa nel 1982 includendovi anche il libero commercio estero). In più si deve considerare che dovendo la politica monetaria perseguire l'obiettivo prioritario della stabilità dei prezzi, sulla politica di bilancio sarebbe dovuta gravare la responsabilità di assicurare la stabilizzazione macroeconomica durante il ciclo economico e nel caso di shock asimmetrici (nel senso si era espressa la stessa Commissione nella nota *A Stability Pact to ensure budgetary discipline in EMU* del 18 marzo 1996.

misura, rispettivamente, del 3% e del 60%, come specificato poi in un Protocollo allegato[85]; nella medesima disposizione veniva disciplinata, altresì, la procedura da seguire nel caso in cui un Paese non avesse rispettato i suddetti vincoli, prevedendo, in ultima istanza, l'irrogazione di sanzioni.

Tuttavia tale quadro normativo, attuata sin dall'inizio per consentire l'accesso dei Paesi candidati all'Unione Monetaria europea, è stato ritenuto insufficiente a garantire l'osservanza di tali parametri all'indomani del varo della moneta unica, sia perché il superamento della soglia di riferimento non qualificava un disavanzo di bilancio come eccessivo ma era necessaria una valutazione ed una raccomandazione della Commissione (nonché una decisione dell'ECOFIN), sia perché erano previste eccezioni non definite nel dettaglio e, pertanto, suscettibili di interpretazione.

Per questo nel Consiglio Europeo di Dublino del 1996 è stato approvato il Patto di Stabilità e Crescita, tradotto poi in due risoluzioni del Consiglio Europeo adottate ad Amsterdam nel giugno 1997, nonché in due regolamenti ECOFIN nel luglio del medesimo anno (n. 1466/1997 e 1467/1997) che, basandosi sull'art. 104 del Trattato di Maastricht, disciplinavano, rispettivamente, "il rafforzamento della sorveglianza sulle posizioni di bilancio, nonché la sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche", e l' "accelerazione e i chiarimenti per l'applicazione della procedura sui deficit eccessivi"[86].

Il Patto prevedeva che gli Stati appartenenti all'area euro dovessero impegnarsi a mantenere il disavanzo vicino al pareggio o in surplus nel medio periodo, mentre nel breve termine non doveva essere superato il limite del 3% rispetto al prodotto interno lordo, a meno che non avesse carattere "eccezionale e temporaneo" cioè fosse determinato "da un evento inconsueto, non soggetto al controllo dello Stato membro interessato, ed abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione, oppure nel caso sia determinato da una grave recessione economica"[87].

Dal punto di vista procedurale, in base al Patto i Paesi dell'Eurozona dovevano predisporre annualmente i Programmi di Stabilità, concernenti le modalità che si intendeva seguire per

[85] E' da evidenziare, peraltro, che la soglia del 3% nel rapporto tra disavanzo e prodotto interno lordo veniva intesa, ben prima del Patto di Stabilità e Crescita, come valore massimo che poteva essere raggiunto (ma non superato) a causa dell'andamento del ciclo economico, mentre l'obiettivo di medio termine sarebbe dovuto essere quello dell'equilibrio tra entrate ed uscite: nel senso si espresse il Consiglio Europeo con la decisione n. 95/236.

[86] Sul fondamento giuridico del Patto di Stabilità e di Crescita, si veda G. Della Cananea, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Di Scienza delle Finanze*, 2001, pag. 565, nonché G. Caporali, *Patto di stabilità ed ordinamento europeo*, in *Diritto e Società*, 2004, pag. 88, il quale ritiene che alla base del Patto vi sia "la procedura di sorveglianza multilaterale con un meccanismo di controllo delle posizioni di bilancio", pur tuttavia con una procedura di pre-allarme "priva di risvolti sanzionatori" e, pertanto, sostanzialmente debole.

[87] Il deficit eccessivo era considerato eccezionale in caso di un calo annuo del 2% rispetto al PIL, ovvero tra lo 0,75% ed il 2% su indicazione del Consiglio. Da notare, al riguardo, che l'entità del parametro di riferimento era stato calcolato sulla base di una ipotesi di crescita dell'economia pari al 3% in termini reali, pertanto non era un valore arbitrario ma era stato stimato sulla base di precisi criteri macroeconomici, ritenuti realistici in base alle condizioni dell'epoca.

perseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine, che sarebbero stati esaminati dalla Commissione la quale avrebbe poi riferito all'ECOFIN se l'obiettivo programmato a medio termine era adeguato ad evitare un disavanzo eccessivo; in quest'ultimo caso, il Consiglio ECOFIN avrebbe aperto la procedura di deficit eccessivo, finendo con l'imporre sanzioni pecuniarie qualora lo Stato interessato non fosse rientrato entro la soglia del 3%.

Tale sistema, nonostante non prevedesse un pareggio di bilancio "tout court" ed offrisse, altresì, margini di flessibilità in caso di eventi eccezionali e temporanei, risultava complessivamente rigido, specie per quei Paesi che si ponevano immediatamente al ridosso del limite del 3% ed erano gravati da un forte onere per gli interessi del debito pubblico che comprimeva ancor più la possibilità di operare "rimodulazioni" delle voci di bilancio, specie qualora una congiuntura economica sfavorevole avesse determinato un peggioramento dei saldi[88].

Da notare, peraltro, che mentre i parametri finanziari funzionali all'ingresso nell'Unione monetaria erano intesi in senso negativo, cioè come obbligo di non superare un determinato valore-soglia, nel caso dei vincoli del Patto di Stabilità si poneva un obiettivo contenutistico ben preciso, cioè il pareggio di bilancio, sia pure in un'ottica di medio periodo e tenendo conto dei fattori estranei alla sfera di discrezionalità delle autorità di governo nazionali.

A ciò si aggiunga il fatto che l'effetto favorevole dell'ingresso nell'Unione Monetaria in termini di stabilità del livello generale dei prezzi e, soprattutto, di convergenza dei tassi d'interesse (specie per i Paesi maggiormente indebitati che scontavano una maggiorazione rispetto ai titoli di Stato delle economie più forti, in particolare quella tedesca, per effetto del maggior rischio sistemico e più alta inflazione) era stato ben presto controbilanciato allo scoppio della bolla azionaria della c.d. *new economy* e dalla stagnazione economica generale all'indomani dell'attacco terroristico dell'11 settembre 2001[89].

---

[88] Giova precisare, al riguardo, che nella nota del 18 marzo 1996 la Commissione aveva rappresentato che "un certo grado di differenziazione negli obiettivi nazionali di bilancio di medio periodo appare auspicabile da un punto di vista economico", rilevando altresì l'arbitrarietà di un obiettivo di disavanzo pari all'1% del prodotto interno lordo specie tenendo conto delle condizioni di bilancio e macroeconomiche di taluni Paesi. Tuttavia, a tale "sensibilità" della Commissione ha fatto contrasto la successiva nota del 19 luglio 1996 *Ensuring budgetary discipline in stage three of EMU*, nella quale veniva evidenziato che "mantenere una disciplina di bilancio nella fase tre dell'Unione economia e monetaria rappresenta una condizione essenziale per sfruttare tutti i benefici della moneta unica. Il valore di riferimento del 3% del PIL per il disavanzo deve essere considerato come un limite superiore in circostanze normali. La strategia deve essere fondata su un approccio a due livelli alla disciplina budgetaria e al coordinamento della politica di bilancio: obiettivi di bilancio di medio periodo prossimi all'equilibrio o in surplus, il che consente di rimanere al di sotto del tetto del 3% in condizioni normali e permette una certa differenziazione tra i Paesi membri; coordinamento delle politiche di bilancio al livello dell'Unione per assicurare che esse formino un disegno coerente per l'Unione nel suo insieme".

[89] Peraltro, secondo G. Guarino uno dei motivi del rallentamento economico dell'eurozona all'indomani della nascita dell'Unione Monetaria derivava proprio dal fatto che il Patto di Stabilità di Crescita aveva imposto agli Stati membri il perseguimento del pareggio di bilancio, mentre in quel momento ci sarebbe stato bisogno di far "rifiatare" le economie nazionali dopo lo sforzo di convergenza. Evidenzia così Guarino che "al 1.1.1999 tutti gli Stati ammessi all'euro risentivano della costrizione cui li aveva assoggettati la disciplina della convergenza. Fattori

Da subito si è così posto il problema del rapporto tra politica di bilancio ed andamento dell'economia: una fase recessiva come quella che si era creata agli arbori del nuovo millennio, a distanza ravvicinata dal completamento del processo di unificazione monetaria, metteva a rischio il rispetto dei parametri di Maastricht da parte dei Paesi aderenti. Questi ultimi non avevano avuto il tempo di perseguire politiche di bilancio volte a ridurre il disavanzo e, in prospettiva, di addivenire ad un pareggio delle entrate e delle uscite, e che si trovavano ora a dover fronteggiare, da una parte, una crescente disoccupazione e stagnazione dei consumi, dall'altra un progressivo deterioramento dei saldi di finanza pubblica[90].

Tale situazione di criticità, peraltro, non ha riguardato solamente i Paesi "periferici" ma anche le principali economie dell'Eurosistema, quali la Germania e la Francia, i cui deficit avevano ben presto superato la soglia del 3%.

Si è così determinata una contrapposizione tra Paesi virtuosi e non, cui si è aggiunto il confronto tra opposte teorie economiche (sostenitori della teoria monetarista propria del Trattato e fautori di politiche economiche espansive, più vicine all'impostazione keynesiana) nonché tra le stesse istituzioni europee, in un intreccio che testimonia la complessità di una materia che lega tra loro aspetti di bilancio e dinamiche istituzionali, il tutto nel contesto di un sistema multilivello che ormai si pone al di là dell'ambito prettamente nazionale[91].

---

vitali erano stati dispersi. Se gli Stati avessero potuto avvalersi delle capacità di spesa nell'anno fino al 3% li avrebbero recuperati. Il pareggio di bilancio ha bloccato le potenzialità degli Stati di riprendere vigore. Ha provocato una spirale depressiva" (*L'Euro tra economia e diritto*, in *www.giuseppeguarino.it*., 14 novembre 2012, pag. 3-4).

[90] Già nel 2002 la Commissione, con la comunicazione n. 668 al Consiglio ed al Parlamento Europeo, aveva manifestato l'intenzione di tenere maggiormente conto dell'impatto del ciclo economico sugli andamenti di bilancio, esaminando i saldi di finanza pubblica in termini strutturali, cioè al netto degli effetti del ciclo e delle misure "*una tantum*": tale orientamento è stato poi assunto in via ufficiale dal Consiglio Europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002. Al riguardo, si veda R. Perez, *Il Patto di Stabilità e Crescita: verso un Patto di flessibilità?*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 9, 2002, pag. 997 e seguenti. Si richiama altresì, G. Rivosecchi, *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, in *Rivista AIC*, 16 settembre 2004, secondo il quale la posizione del Consiglio Europeo di Siviglia era da ricollegare al dibattito emerso all'indomani della decisione del Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea del 312 dicembre 2001 di richiedere all'Irlanda, in sede di aggiornamento del programma di stabilità, di porre in essere politiche restrittive al fine di ridurre il tasso di inflazione, nonostante la sostanziale solidità dei conti pubblici di quel Paese, interpretando così in senso eccessivamente restrittivo (ed esorbitando, altresì, dalle proprie competenze) le regole del Patto.

[91] Secondo G. Pitruzzella (*Chi governa la finanza pubblica in Europa*?, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2012, pag. 19) "la riforma del Patto è stata fatta nel contesto di un dibattito in cui si fronteggiavano due posizioni destinate a riprodursi anche nel periodo successivo. Da una parte chi voleva irrigidire ancora di più i vincoli finanziari per assicurare il funzionamento di un meccanismo che si basava sull'accoppiata politica monetaria diretta alla stabilità dei prezzi e finanze pubbliche senza deficit di bilancio. Dall'altra parte, chi sosteneva l'insostituibilità di una politica fiscale anticiclica per far fronte a fasi di crisi economica. Per fronteggiare quest'ultima e stimolare l'economia gli Stati avrebbero dovuto conservare -dopo aver perduto la possibilità di una politica monetaria autonoma e la manovra sul tasso di cambio- almeno il potere di sostenere la propria economia senza sottostare, in modo automatico, ai vincoli finanziari di Maastricht. Si manifestava, così, la tensione tra stabilità finanziaria e crescita economica e la difficoltà di un loro componimento in una cornice istituzionale coerente".

Giova rammentare, al riguardo, che proprio in quel particolare momento storico era stata avviata una procedura per disavanzo eccessivo nei confronti di Francia e Germania: la Commissione aveva presentato una raccomandazione per l'adozione di una decisione da parte del Consiglio ai sensi dell'art. 104 par. 9 del Trattato (podromica alla successiva irrogazione di sanzioni), mentre quest'ultimo aveva sospeso la procedura limitandosi a formulare delle conclusioni prive di forza vincolante (pur se dettagliate) ai Governi dei due Paesi, prevedendo il rientro al di sotto della soglia del 3 per cento entro il 2005 e ribadendo, altresì, le misure di vigilanza sulla riduzione costante del disavanzo nel biennio 2004-2005.

Questo conflitto era stato poi portato all'esame della Corte di Giustizia della Comunità Europea, che aveva dichiarato l'illegittimità delle Conclusioni del Consiglio ma si era limitata a chiarire le competenze dei due organi in giudizio nell'applicazione del Patto, riconoscendo altresì la non obbligatorietà giuridica del proseguimento della procedura per deficit eccessivo e, quindi, la sua non sanzionabilità[92].

Nel solco di questo episodio e alla luce del generale deterioramento della situazione economica dell'eurozona, nel 2005 si è proceduto ad una revisione del Patto di Stabilità e Crescita.

In primis, sono stati potenziati i meccanismi di *governance*, migliorando gli strumenti di raccordo tra il livello europeo e quello nazionale, sia sul piano della cooperazione (incentivando la c.d. *peer pressure*) che su quello della comunicazione (intervenendo sulla qualità della normativa di bilancio, l'affidabilità delle previsioni macroeconomiche e delle rilevazioni statistiche, nonché sul ruolo dei Parlamenti nazionali).

In secondo luogo, è stata prevista la possibilità di differenziare gli obiettivi di medio termine dei vari Stati membri, ferma restando l'esigenza di mantenere un certo margine di manovra all'interno della soglia del 3%, e rapportando maggiormente gli impegni di bilancio agli andamenti dell'economia al fine di evitare controproducenti misure finanziarie pro-cicliche[93].

Inoltre, si è proceduto alla riforma della procedura per i disavanzi eccessivi, riportandola alla *ratio* originaria di strumento di assistenza e stimolo, non solo sanzionatorio[94]. E' stata così dilatata la clausola di eccezionalità nel senso di ricomprendere nell'ambito della "recessione economica"

[92] Cfr. G. Rivosecchi, op. cit., 16 settembre 2004. Si veda anche G. Della Cananea, *Dal vecchio al nuovo Patto di Stabilità*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 2, 2004, pag. 221-226 e *Dalla contabilità di Stato alle finanze pubbliche: la prospettiva europea*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, pag. 1143 e seguenti.

[93] Tale flessibilità avrebbe dovuto favorire i Paesi che avevano violato il limite del 3% a seguito di importanti processi di ristrutturazione della spesa, forieri di determinare maggiori oneri nel breve periodo ma di garantire altresì una maggiore sostenibilità del sistema nel lungo periodo (nel senso L. Mantovani e L. Marattin, *Economia dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2008, pag. 178).

[94] Si veda, al riguardo, R. Perez, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 7, 2005, pag. 777 e seguenti.

le situazioni di tasso di crescita negativo ovvero di diminuzione cumulata della produzione durante un periodo prolungato di crescita molto basso rispetto al valore potenziale.

Sono stati parimenti ampliati i fattori significativi di cui tenere conto sia nella fase preventiva che in quella correttiva e sanzionatoria col fine precipuo di incentivare l'implementazione delle riforme strutturali, nonché previste scadenze temporali meno stringenti per rientrare dai disavanzi eccessivi. Di contro, è stato chiarito che le misure per il riequilibrio non possono avere carattere *una tantum* ma devono incidere in modo strutturale sugli andamenti delle entrate e delle uscite[95].

Infine, è stata data maggiore attenzione al parametro del debito pubblico, fino ad allora sostanzialmente derivato in subordine dal vincolo del deficit.

Paradossalmente, i maggiori margini prefigurati dalla riforma del 2005 sono stati funzionali ad incrementare la discrezionalità del Consiglio, che già aveva manifestato atteggiamenti alterni nella concreta implementazione della procedura per disavanzi eccessivi, a seconda del Paese considerato (come nel caso dell'Irlanda nel 2001, ovvero della Francia e della Germania nel 2003), a discapito del ruolo della Commissione[96].

Unitamente a tale rafforzamento del ruolo del Consiglio, si è assistito ad una crescente attenzione nei confronti dei sistemi nazionali di *governance* quali elementi di supporto ad una effettiva implementazione dei parametri previsti dal Patto, al di là dei meccanismi di monitoraggio e sanzionatori che coinvolgono direttamente le istituzioni europee.

Al riguardo, analizzando i punti 1.1 e 1.2 dell'allegato II delle conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 22 e 23 marzo 2005, emerge la preoccupazione del Consiglio non solo che i singoli Stati non facciano proprie le decisioni comunitarie, ma anche che, in ogni caso, queste ultime siano percepite dall'opinione pubblica nazionale come una imposizione esterna. Nel documento, infatti, viene precisato che "il Consiglio ritiene che i sistemi nazionali di *governance* debbano integrare il quadro comunitario. Le istituzioni nazionali potrebbero svolgere un ruolo più prominente nel quadro della sorveglianza di bilancio per rafforzare la titolarità

[95] Nel senso P. De Ioanna, *Nascita sviluppo e crisi (riforma) del Patto di Stabilità*, in *Diritto, Politica ed Economia nell'Unione*, a cura di M. Pagliarecci, Giappichelli Editore, 2007, pag. 85-94.

[96] Come evidenziato da L. Patruno (*Il "nuovo" Patto di Stabilità e Crescita tra rilegittimazione istituzionale europea e consenso nazionale*, in *Democrazia e Diritto*, n. 2, 2005, pag. 231) "pur ribadendo le rispettive competenze di vigilanza sull'osservanza delle "regole costituzionali" economiche dell'Unione, il Consiglio ne rivendica un "esercizio pieno", spostando, senza indugi, il baricentro decisionale delle politiche economiche in favore di se medesimo. Infatti, se agli Stati è riconosciuta una libertà apparente o modale nell'attuazione di politiche che, in ogni caso, non possono derogare all'impostazione conformatrice del Trattato, e se alla Commissione viene ancora riservato, per dovere di riconoscimento formale, l'appellativo di custode ultimo del Trattato e delle relative procedure, è altrettanto innegabile che entrambi dovranno soccombere di fronte all'esercizio della superiore competenza del Consiglio quale "centro" politico di ordinamento delle priorità economiche dell'Unione e quale supremo giudice del "corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria".

nazionale, migliorare la capacità di attuazione coinvolgendo l'opinione pubblica nazionale ed integrare l'analisi economica e politica a livello UE".

Tuttavia, l'approccio seguito rimane ancora confinato ai soli Esecutivi nazionali, relegando i Parlamenti sullo sfondo rispetto all'articolazione delle procedure del Patto dove vengono di fatto coinvolti Consiglio, Commissione e Governi degli Stati, con ciò mantenendo l'anomalia di una decisione di finanza pubblica degli Stati membri che tendeva a svincolarsi dal classico diritto parlamentare di bilancio, "pietra angolare" del moderno Stato costituzionale fin dalle sue origini.

Peraltro, pur a fronte di importanti innovazioni che hanno reso il Patto meno rigido, dal punto di vista degli strumenti preventivi non è stato comunque risolto, nel concreto, il problema di come indurre le autorità di governo nazionali a porre in essere politiche di bilancio rigorose nelle fasi positive del ciclo economico.

Inoltre, non è stata definita la modalità di articolazione dell'indirizzo politico finanziario che, a livello nazionale, è vincolato all'obiettivo di perseguire il pareggio e la riduzione del debito, mentre in sede comunitaria si registrano evidenti carenze che impediscono di ovviare alle costrizioni che gravano sugli Stati. Le istituzioni europee sono coinvolte nella procedura di monitoraggio e sanzione in caso di disavanzi eccessivi ma risultano prive della capacità tanto di stabilire priorità sul versante della spesa e/o delle entrate cui gli Stati dovrebbero conformarsi, quanto di decidere politiche di allocazione e redistribuzione di risorse proprie, alla luce della nota inadeguatezza del bilancio comunitario[97].

In conclusione, sotto l'aspetto istituzionale, permane, anche all'indomani della riforma del Patto di Stabilità e Crescita, una incerta configurazione dei Parlamenti nazionali, nonché una sostanziale separazione tra la procedura di bilancio nazionale e i meccanismi preventivi e sanzionatori previsti al livello dell'Unione, pur se traspare una maggiore attenzione per i profili ordinamentali interni da parte delle istituzioni europee.

Inoltre, non emerge la consapevolezza circa la necessità di bilanciare tale impostazione restrittiva nei confronti delle finanze pubbliche nazionali con un maggior ruolo del bilancio

[97] Con riferimento all'effetto dei vincoli europei sulla definizione dell'indirizzo politico finanziario da parte degli Stati, G. Carboni (*Il «potere di bilancio» fra processi decisionali interni e comunitari*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2006, pag. 46) evidenzia che "i processi di decisione che si svolgono in ambito comunitario convergono sul processo di bilancio modificando i meccanismi rappresentativi sui quali si regge il principio della responsabilità finanziaria. Nel circuito che si snoda sulla rappresentanza nazionale la definizione dell'indirizzo non è più prerogativa esclusiva degli organi statali. Da un lato il vincolo europeo agisce sulle decisioni relative ai saldi, che vengono sottratte alla sovranità dello Stato, dall'altro lato la politica degli Stati è soggetta alla verifica dell'attendibilità delle azioni e dei programmi dei governi, che vengono indotti a adottare con continuità i provvedimenti necessari per tenere i conti pubblici in linea con gli obiettivi comunitari. In effetti, ciò significa che le decisioni sulle risorse devono dipendere da quelle sui saldi e che l'indirizzo politico dello Stato finisce con l'essere in gran parte determinato dall'indirizzo comunitario". In realtà, lo stesso indirizzo finanziario europeo non è il frutto di discrezionalità politica ma riflette le prescrizioni dei Trattati come specificate nel Patto di Stabilità e di Crescita e, pertanto, risulta essere giuridicamente predeterminato.

comunitario, al fini di una definizione in quella sede di un indirizzo politico finanziario che potesse colmare il vuoto a livello nazionale, dove sempre più prioritario risultava essere il perseguimento degli obiettivi di risanamento finanziario, con potenziale detrimento della cura degli altri interessi pubblici.

Dal punto di vista economico, invece, emerge una indubbia accentuazione della flessibilità nella valutazione circa il perseguimento degli obiettivi di bilancio da parte dei singoli Paesi, tenendo anche conto delle rispettive diversità strutturali e finanziarie.

Tuttavia, se il percorso di avvicinamento al pareggio ovvero all'attivo di bilancio viene ora "tatticamente" rimodulato, sia nella tempistica che nei fattori tenuti in considerazione per deviazioni temporanee dall'obiettivo concordato, non cambia certo la strategia di fondo tratteggiata dai parametri finanziari europei, volti al perseguimento del pareggio di bilancio e, più in generale, in una riduzione del ruolo della finanza pubblica rispetto ai meccanismi di mercato.

5. L'evoluzione della disciplina in materia di finanza pubblica, tra crescente primazia dell'interesse finanziario e "torsioni" della forma di governo

La legislazione nazionale in materia di bilancio ha conosciuto un'importante evoluzione a partire dal 1978, con l'approvazione di provvedimenti normativi che si sono succeduti a più riprese e che hanno inciso in modo sostanziale sull'attuazione (e, per certi versi, l'aggiramento) dell'art. 81 e sulla stessa configurazione del processo di bilancio[98].

Sullo sfondo, come precedentemente evidenziato, si snoda il progressivo rafforzamento del processo di integrazione europea, dapprima sul solo versante valutario con l'introduzione del Sistema Monetario Europeo nel 1978, poi con la progressiva liberalizzazione dei movimenti di beni, capitali e persone a seguito dell'Atto Unico Europeo del 1985, successivamente con il Trattato di Maastricht del 1992.

Tale Trattato ha rappresentato un momento di svolta rispetto alle scelte fino a quel momento adottate in ambito europeo -che si erano concentrate principalmente sul governo della moneta, oltre che sulla liberalizzazione degli scambi- in quanto, per la prima volta, sono stati previsti espressi parametri quantitativi alle politiche di bilancio nazionali, non solo per poter entrare a far parte dell'Unione Monetaria Europea ma anche per rafforzare la convergenza tra le economie dei

[98] Questi passaggi storici dell'integrazione europea sembrano operare in parallelo alle modifiche normative della legislazione italiana in materia: la legge n. 478/1978 e la legge n. 362/1988 precedentemente esaminate, nonché la legge n. 94/1997 ed il connesso d.lgs. n. 279/1997, la legge n. 208/1999 e la legge n. 196/2009, sono state approvate in concomitanza, ovvero immediatamente a ridosso, di eventi su scala europea aventi riflessi, più o meno diretti, sulla politica di bilancio nazionale.

Paesi membri e la stabilità delle rispettive condizioni di finanza pubblica anche all'indomani della loro adesione all'eurozona.

Tuttavia, il collegamento sopra descritto tra vincolo europeo e le scelte normative del Legislatore sembra evidenziare come l'evoluzione della forma di governo -pur derivando dall'indubbia necessità di affrontare e risolvere gli ormai evidenti problemi di funzionamento delle istituzioni nazionali- abbia tratto una spinta decisiva proprio dalla continua restrizione di sovranità conseguente al processo di integrazione europea[99].

E' come se la progressiva formazione di quel sistema istituzionale multilivello che oggi rappresenta la realtà dei rapporti tra realtà territoriali, singoli Stati ed Unione Europea abbia posto le premesse, "a cascata", per una ridefinizione delle politiche di bilancio e, in tale contesto, per una diversa modalità di razionalizzazione dei rapporti tra Governo e Parlamento.

In sostanza, il vincolo europeo sembra aver offerto i necessari spunti per porre in essere quegli interventi al "parlamentarismo all'italiana" da tempo auspicati ma sempre rimasti nel novero delle intenzioni, proprio attraverso lo specifico settore della finanza pubblica[100]: il punto fondamentale è vedere ora se tali modifiche siano state durature oppure strettamente legate ad una logica emergenziale.

In particolare, a partire dagli anni '80, direttamente per effetto della nuova legislazione elettorale (prevalentemente) maggioritaria introdotta nel 1993, indirettamente a seguito del processo di integrazione monetaria, la posizione del Governo si è notevolmente rafforzata non solo di fronte alle istituzioni europee ed agli altri *partners* comunitari, ma anche nei confronti del Parlamento, rispetto al periodo precedente nel quale era relegato in una posizione "tutto sommato collaterale"[101] rispetto alla centralità conferita all'Assemblea nelle decisioni di finanza pubblica.

In tale quadro, tuttavia, il ruolo di quest'ultima non è stato del tutto depotenziato: sembra piuttosto che si siano configurati maggiori margini di intervento nella co-definizione delle linee

[99] Di fondo, il rinnovato quadro sovranazionale ha inciso sulla forma di governo italiana, che proprio in questo trentennio ha subìto una radicale trasformazione, con la fine dell'esperienza della c.d. "*solidarietà nazionale*" nel 1978 ed il tentativo di rafforzare il Governo e la stessa figura del Presidente del Consiglio inizialmente a Costituzione e legislazione elettorale invariata (tra l'altro, a seguito delle innovazioni introdotte con la legge n. 400 del 1988 e la legge n. 86 del 1989) per poi giovarsi della riforma elettorale maggioritaria del 1993. In particolare, secondo M. Degni (Forma di governo e decisione di bilancio, in Democrazia e Diritto, n., 2003, pag. 201) sono stati almeno tre i fattori che hanno inciso sulla procedura di bilancio italiana: innanzitutto, il passaggio dal sistema elettorale proporzionale a quello (prevalentemente) maggioritario, l'adesione al Patto di Stabilità e Crescita e la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

[100] I parametri europei hanno così posto al centro dell'attenzione l'esigenza di ridefinire gli equilibri istituzionali in nome dell'esigenza di determinare un indirizzo politico finanziario chiaro ed univoco, senza le ataviche incertezze e sovrapposizioni di ruoli tra attori istituzionali che avevano contraddistinto per lungo periodo il processo di bilancio. Come ricorda P. De Ioanna (op. ci.t, Il Mulino, Bologna, 1993), nella discussione in Senato dei documenti finanziari per il triennio 1992-1994, il Ministro del Tesoro aveva ribadito "che i vincoli che derivano dall'integrazione europea, devono condurre a ridefinite le procedure per la costruzione dei bilanci pubblici ispirata ad una concezione teorica ormai superata".

[101] Cfr. M. S. Giannini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, in *Politica e Mezzogiorno*, n. 2, 1993, p. 29.

guida di politica economica fissate preventivamente nel Dpef nonché, nella fase gestionale, nel controllo sull'effettiva rispondenza dell'operato dell'Esecutivo agli obiettivi prefissati[102].

In tale quadro, le riforme della legislazione in materia implementate tra il 1997 ed il 1999 (cioè proprio nel periodo in cui l'Italia è stata ammessa all'Unione Monetaria Europea) hanno rappresentato un indubbio progresso nella direzione della razionalizzazione del procedimento di bilancio, perseguita con la legge n. 94 del 1997 ed il successivo decreto legislativo n. 279 del 1997 attraverso una riaggregazione delle singole "partite" contabili in "unità previsionali di base" che sono diventate l'unità di voto parlamentare in luogo dei capitoli, rimasti ai soli fini gestionali.

Si è realizzato così uno "sdoppiamento" tra il documento di bilancio presentato dal Governo ed oggetto del dibattito e dell'approvazione parlamentare (articolato per aggregati di spesa e, pertanto, più leggibile e trasparente) e quello amministrativo che viene utilizzato dalle p.a. nel corso dell'esercizio finanziario per provvedere alle proprie necessità[103].

---

[102] Come evidenziato da N. Lupo (op. cit., 1999, pag. 561) con riferimento all'evoluzione della forma di governo italiana sotto l'influenza dei vincoli dell'Unione economica e monetaria "il Parlamento non è stato escluso dai procedimenti di decisione finanziaria, ma si tende ora a coinvolgerlo nella forma più corretta, consentendogli cioè di contribuire alla predeterminazione, «a monte», delle grandi linee di politica economica, e di controllare, «a valle», che il Governo si sia mosso lungo queste linee, nonché di fornire un contributo autonomo -sempre all'interno delle linee predefinite nel DPEF ed in continua dialettica con il Governo- ove si tratti di compiere scelte di tipo legislativo, ossia attinenti alla funzione che è attribuita alle camere dall'art. 70 Cost. Con ciò non si vuol certo dire che non vi siano ancora significativi margini di miglioramento nella disciplina delle procedure finanziarie: si vuol però indicare che non sembra più sussistere quell'anomalia italiana per quanto attiene al peso che in esse viene riconosciuto al Parlamento (o, reciprocamente, al Governo) che invece era riscontrabile fino a qualche tempo or sono". Purtroppo tali positive tendenze che si sono effettivamente affacciate nel corso degli anni '90 non hanno trovato conferma nel decennio successivo.

[103] Cfr. M. Degni, op. cit., 2004, pag. 170. Pertanto, con la legge n. 94 del 1997 il bilancio strutturato per capitoli assume pertanto una valenza meramente conoscitiva per le Camere (nel senso, M. V. Lupò Avagliano, *Temi di contabilità pubblica. La riforma del bilancio dello Stato*, Cedam, Padova, 2010) e non è allegato alla legge di bilancio bensì è contenuto in un decreto del Ministro dell'Economia emanato dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge di bilancio (pur se viene già predisposto in avvio della sessione di bilancio e modificato, sia pure in via provvisoria, in base alle innovazioni legislative apportate dalla "legge finanziaria", mediante il noto strumento delle "note di variazione"). Al riguardo, proprio nella relazione introduttiva al disegno di legge era stato precisato che l'obiettivo della riforma era quello di migliorare la qualità e la trasparenza della decisione di bilancio, non solo rispetto ai ruoli attribuiti nel particolare settore a Governo e Parlamento, ma anche con riferimento all'einaudiano "contributo del primo che passa", cioè dei cittadini, elettori e contribuenti, i quali da un documento contabile semplificato possono più agevolmente evincere -e giudicare- le priorità allocative decise dai *policy-makers* e, in sede di consuntivo, il corretto utilizzo di tali risorse rispetto alle finalità istituzionali. In particolare, nella relazione viene precisato, tra l'altro, che "nel corso di questi anni è venuto chiarendosi come la riforma non abbia come obiettivo, neppure indiretto, quello di restringere l'autonomia decisionale delle Camere: ma invece quello di consentire, prima al Governo e poi al Parlamento, una selezione e dunque una decisione più trasparente e responsabile sulle priorità e sulle scelte allocative incorporate nella struttura della entrata e della spesa. Si tratta in definitiva di rendere il bilancio più chiaro e leggibile, oltre che per l'autorità politica, per gli stessi cittadini-contribuenti. Il testo in esame pone dunque al centro del processo di formazione del bilancio statale, sia sul versante del Governo che su quello del Parlamento, una nuova unità decisionale denominata: "unità previsionale di base": tale aggregato é costruito in corrispondenza con il centro di responsabilità al quale é affidata la relativa gestione. Le unità previsionali di base formeranno d'ora in avanti il limite giuridico entro cui si esprime la deliberazione e, dunque, l'autorizzazione parlamentare a gestire il bilancio. L'articolazione in capitoli entra in gioco dopo l'approvazione parlamentare ai fini della gestione e del controllo. Tuttavia il quadro di documentazione che il Governo presenta alle Camere dovrà consentire fin dall'inizio della sessione di bilancio una compiuta ed analitica conoscenza dell'ipotesi di articolazione in capitoli delle unità previsionali di base".

Al tempo stesso, il raccordo tra i due bilanci è stato individuato nella figura del "centro di responsabilità amministrativa", inteso come l'ufficio di livello generale cui fanno riferimento più unità previsionali di base il cui capo diventa responsabile dell'attività gestionale e dei relativi risultati non soltanto in forza delle innovazioni normative dell'organizzazione amministrativa avviate a partire dalla legge n. 421/1992 ma anche per l'attribuzione annuale delle risorse volte al perseguimento degli obiettivi affidatigli[104].

Dal punto di vista dei rapporti tra Governo e Parlamento, la riduzione delle "poste" contabili presenti nel bilancio "politico" ha avuto l'effetto di ridurre il margine per le proposte emendative di deputati e senatori, potendo queste ultime riguardare le sole dotazioni delle unità previsionali di base e non il dettaglio dei capitoli che vi sono ricompresi: tuttavia, tale scelta non appare dettata *sic et simpliciter* dall'intenzione di limitare la capacità dell'Assemblea di incidere sulle scelte allocative del Governo, bensì di canalizzarle su obiettivi meno circoscritti e, pertanto, riconducibili ad un indirizzo politico finanziario generale[105].

Tale riforma, pertanto, appare in linea con quella politica di razionalizzazione delle procedure decisionali (il quale, peraltro, si riflette anche all'interno del Consiglio dei Ministri, con l'accorpamento del Ministero del Bilancio e della Programmazione economica con quello del Tesoro) che trova fondamento nella *ratio* della disciplina costituzionale, nonché nella prassi seguita nel tempo dal Legislatore, evitando la patologica tendenza al *microbudgeting* propria dei moderni Parlamenti eletti a suffragio universale e favorendone, piuttosto, le possibilità di controllo delle proposte avanzate dall'Esecutivo[106].

---

[104] Alcune considerazioni sui rischi di sovraccaricare la riforma di bilancio di eccessive aspettative rispetto ai riflessi che può determinare sull'organizzazione amministrativa sono state espresse da G. Pisauro (*Il processo di riforma del bilancio dello Stato,* in *Le Regioni*, 1998, pag. 1195) secondo il quale, pur riconoscendo l'importanza delle innovazioni apportate dalla legge n. 94 del 1997, evidenzia che "la riforma del bilancio deve avere come obiettivo principale il miglioramento della trasparenza del processo e della leggibilità dei documenti. Per altri obiettivi, per quanto importanti, il bilancio può svolgere un ruolo di ausilio, ma non può essere lo strumento risolutivo". Si veda anche G. Rivosecchi, *La riforma del bilancio dello Stato: tra razionalizzazione procedimentale della decisione finanziaria e riforma dell'amministrazione*, in *Gazzetta Giuridica*, n. 18, 1997, pag. 3 e seguenti. Si rimanda, altresì, alle indicazioni dell'allora Ragioniere Generale dello Stato A. Monorchio sulle linee-guida che avrebbero dovuto caratterizzare la disciplina di bilancio nel quadro del nuovo sistema maggioritario, nell'ottica di valorizzare la funzione del Parlamento (*Il controllo parlamentare sul bilancio dello Stato e, più in generale, sulla finanza pubblica in una democrazia maggioritaria*, in *Parlamento, Governo e controlli nei convegni del COGEST*, Documenti CNEL, n. 72, Roma, 1996, pag. 59-65).

[105] In conclusione, secondo N. Lupo (op. cit., 2007, pag. 44-45) "il triplice intento del Legislatore del 1997 è stato, dunque, in primo luogo quello di rendere più significativa e trasparente la decisione politica sul bilancio dello Stato; in secondo luogo, quello di accrescere i margini entro cui può muoversi l'azione governativa, rendendone più elastica la gestione; in terzo luogo, quello di favorire una riforma dell'amministrazione centrale contrassegnata da una maggiore responsabilizzazione della dirigenza statale".

[106] Nel senso N. Lupo (op. cit., 2007, pag. 42) il quale evidenzia, altresì, la necessità di addivenire un punto di equilibrio tra una eccessiva specializzazione che rende meno leggibile il bilancio ed una aggregazione delle "voci" contabili talmente spinta da squilibrare i rapporti tra Parlamento e Governo a vantaggio di quest'ultimo e configurare quella votazione "in blocco" del bilancio stesso che rappresenta il limite estremo della teoria del bilancio come legge di mera approvazione.

La successiva legge n. 208 del 1999 ha apportato ulteriori modificazioni sia sulla tempistica di presentazione dei documenti connessi alla manovra annuale di finanza pubblica[107] che sulla riconduzione all'interno della "legge finanziaria" delle norme sostanziali di entrata e di spesa (rinviando ai collegati le proposte "a carattere ordinamentale o organizzatorio" eccetto quelle che "si caratterizzino per un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi", ai sensi dell'art. 11, comma 3 let. i-bis della legge n. 468 del 1978 come modificato dalla legge in esame) che la legge n. 362 del 1988 aveva originariamente espunto.

A questa legge hanno fatto seguito modifiche repentine ai regolamenti parlamentari -che hanno riguardato principalmente la disciplina procedurale dei disegni di legge collegati- tanto ravvicinate da quasi sovrapporsi alla procedura di approvazione della riforma *de qua*, analogamente a quanto praticato in occasione della legge n. 362 del 1988[108].

Tuttavia, la prassi successiva testimonia come le finalità perseguite dai promotori della legge n. 208 del 1999 (la prima riforma intervenuta all'indomani dell'ammissione dell'Italia nell'Unione Monetaria) non siano state realizzate.

Non solo si è assistito alla riproposizione delle "finanziarie omnibus" -peraltro senza il filo conduttore del risanamento finanziario che aveva contraddistinto il contenuto dei "collegati" durante gli anni '90[109]- ma le stesse sono state sempre più oggetto di emendamenti da parte dello stesso Governo durante l'iter di approvazione, fino alla patologia della presentazione di "maxi-emendamenti" contenenti l'intera "finanziaria" su cui veniva posta la questione di fiducia.

Si delineava così proprio quella votazione in blocco da parte delle Camere (peraltro sotto la "spada di Damocle" del voto di fiducia) che rappresenta la forma più estrema di compressione del potere dell'Assemblea non solo di emendare ma anche, *sic et simpliciter*, di esaminare i documenti di finanza pubblica.

I delicati equilibri della decisione di bilancio che sembravano essersi attestati con l'ingresso dell'Italia nell'eurozona e la progressiva modificazione della legislazione di contabilità (e, correlativamente, dei regolamenti parlamentari) -peraltro con un parallelo, progressivo consolidamento della dinamica maggioritaria ed un graduale, seppur ancora incerto,

[107] Il termine ultimo per la presentazione del disegno di legge di bilancio è stato riportato al 30 settembre di ogni anno, contestualmente alla "legge finanziaria", mentre per i "collegati" è stato fissato al 15 novembre; inoltre, la data di presentazione del DPEF è stata posticipata dal 15 maggio al 30 giugno. Con tali modifiche è stato ribadito lo stretto collegamento tra il bilancio e la "finanziaria", allungando altresì i tempi intercorrenti tra la deliberazione parlamentare del DPEF e l'avvio della "sessione".

[108] Nel senso, A. Palanza, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in *Il Parlamento*. Storia d'Italia, Annuale n. 17, a cura di L. Violante e F. Piazza, Einaudi, Torino, 2001, pag. 1233. Per l'esame delle innovazioni apportate ai Regolamenti parlamentari, si rimanda a N. Lupo, op. cit., 2007, pag. 101-102, nonché del medesimo Autore, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 1999, pag. 544 e seguenti.

[109] Cfr. N. Lupo, op. cit., 2007, pag. 103.

miglioramento della stabilità dell'Esecutivo- sono stati così travolti proprio quando le principali urgenze erano state sostanzialmente soddisfatte: o forse, si potrebbe dire, proprio per questo motivo.

In altri termini, all'indomani del 1998-1999 si riscontra non solo un rinnovato aggiramento del combinato disposto del terzo e del quarto comma dell'art. 81 di cui sono espressione le "finanziarie omnibus", ma anche una lesione del primo comma della citata disposizione costituzionale (oltre che dell'art. 72 della Carta) laddove il potere delle Camere di approvare il bilancio appare sostanzialmente depotenziato da "finanziarie" che, nei casi-limite del 2004, del 2005 e del 2006, sono state composte da un articolo unico con centinaia di commi, frutto di "maxi-emendamenti" governativi oggetto di questione di fiducia[110].

In realtà, anche in precedenza il contenuto della "finanziaria" era stato sovraccaricato, durante il procedimento di approvazione, di disposizioni aggiuntive, peraltro a forte carattere localistico e micro settoriale, senza che ancora si fosse inverata la prassi dei "maxi-emendamenti" governativi[111]. Ciò però poteva giustificarsi alla luce della transizione della forma di governo

[110] Mentre nel caso delle manovre del 1994, del 1996 e del 1997 le iniziative governative volte a ridurre i tempi e l'incisività del Parlamento sulla manovra trovavano giustificazione nella particolare congiuntura economico-finanziaria e la necessità di addivenire con urgenza al risanamento dei conti pubblici, lo snaturamento dei documenti di bilancio che si riscontra tra il 1999 ed il 2002 appare lo specchio di un procedimento decisionale non adeguatamente razionalizzato e che, una volta superata l'emergenza di rispettare i parametri di Maastricht, ritornava alle sue strutturali disfunzioni. A. Manzella (*Finanziaria blindata*, *Parlamento umiliato*, in *La Repubblica*, 20 dicembre 2004) facendo riferimento alla legge "finanziaria 2005" appena approvata, sottolineava come "non è certo la prima volta che la Finanziaria si conclude così con la sequenza: "maxi-emendamenti", voti di fiducia, Natale con i tuoi. Ci sono precedenti specifici di questa procedura di dicembre. Il primo governo Berlusconi alla Camera, nel 1994; il governo Prodi nel 1996 alla Camera e nel 1997 al Senato; il secondo governo Berlusconi, l' anno scorso, alla Camera. Mai però come ieri una prassi, di per sé anomala, era stata così radicalizzata. Fino a doversi chiedere se siamo ancora di fronte ad una procedura parlamentare stravolta per eccessi di governo. Ovvero piuttosto a una qualche forma di potere governativo che deve passare per il parlamento non per cercarne autorizzazione o legittimazione ma per attestarne la irrilevanza: con la fine della sua specifica funzione rappresentativa".

[111] La "finanziaria 2001" è passata dai 71 articoli della bozza licenziata dal Consiglio dei Ministri ai 158 della versione finale: tra questi numerosi erano i commi inseriti a protezione di singole realtà locali (art. 27 comma 3, 12, 14, 19), in materia di assunzioni di personale (art. 19 commi 1, 10, 14, 15) e di attività primarie (art. 64, 65 e 67). Inoltre, nel dibattito parlamentare è stato inserito un intero articolo, il 52, che rappresenta una sorta di "finanziaria minore" composta da 88 commi di interventi vari riguardanti misure di sostegno ad aree depresse e istituti di cultura, eccezioni o estensioni nell'applicazione di disposizioni normative a enti o a categorie sociali, proroghe o introduzione di agevolazioni fiscali, istituzione di fondi a promozione dello sviluppo dell'informatica. Peraltro nella maggior parte dei casi si trattava del rifinanziamento di misure previste nelle "finanziarie" della passata legislatura, a testimonianza della difficoltà per governi di qualsiasi orientamento di interrompere flussi di finanziamento verso gruppi o comunità dotati di qualche peso elettorale. In generale, secondo N. Lupo (op. cit., in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007, pag. 101 e seguenti) "l'istituto in esame, quello dei maxiemendamenti, presentati dal Governo o da uno o più parlamentari, ai fini della posizione, da parte del Governo, della questione di fiducia, è uno di quelli relativamente ai quali le tendenze suddette si sono manifestate con maggiore chiarezza: esso, infatti, è sicuramente pre-esistente alle legislature della transizione e del maggioritario, ma in queste ultime legislature è stato oggetto di significative evoluzioni, in senso evidentemente e gravemente degenerativo. Basti qui pensare alla vicenda delle leggi finanziarie approvate annualmente dal 2001 in avanti, emblematicamente passate -nel corso della XIV legislatura e proprio per effetto dell'evoluzione registrata dall'istituto in esame- da alcune decine di articoli in un primo momento a quattro, fino ad uno solo, composto di alcune centinaia di commi, approvato in entrambi i rami del Parlamento grazie al voto di fiducia (leggi finanziarie per il 2005 e per il 2006); fino al record di

italiana appena avviata che, pur mutata radicalmente all'indomani della riforma della legislazione elettorale maggioritaria del 1993, rimaneva ancora incompiuta rispetto alla necessità di addivenire alle necessarie modificazioni della seconda parte della Carta e ad un rinnovato riequilibrio dei rapporti tra maggioranza ed opposizione, nonché tra Governo e Parlamento: propositi, questi, che la Commissione D'Alema per le riforme istituzionali (insediatasi nel 1997) aveva inutilmente perseguito.

In sostanza, all'indomani dell'ingresso dell'Italia nell'Unione Monetaria e pur sulla scorta delle importanti modifiche alla legislazione di contabilità e dei regolamenti parlamentari, i progressi registrati nella decisione di bilancio si sono mostrati poco duraturi.

Il rafforzamento del potere esecutivo che sembrava emergere negli anni '90 non è stato sostenuto da un adattamento del sistema partitico alle nuove esigenze di governabilità[112]. In altri termini, all'indomani dello sforzo per entrare nell'Unione Monetaria, l'evoluzione di sistema non si è sostanziata in un Governo che traeva forza dalla compattezza della propria maggioranza, bensì in prassi decisionali che hanno tentato di aggirare le difficoltà e le lentezze del procedimento legislativo (più in generale, le tendenze centrifughe delle forze di maggioranza) mediante strumenti eccezionali quali i c.d. "maxi-emendamenti" e l'uso reiterato dei decreti legge, nonché il rafforzamento del ruolo del Ministro dell'Economia (di cui è espressione il decreto legge n. 194 del 2002) dietro la giustificazione dell'indiretta investitura del Primo Ministro in occasione delle elezioni politiche[113].

1.364 commi stabilito dalla legge finanziaria per il 2007". Con riferimento alle "*finanziarie*" per il 2005 ed il 2006, si veda M. Caputo, *L'esame parlamentare dei disegni di legge finanziaria nella XIV legislatura e le prospettive di riforma*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, pag. 499 e seguenti.

[112] Evidenziano, al riguardo, A. Puntscher Riekmann e D. Wydra (*Representation in the European State of Emergency: Parliaments against Governments?*, in *European Integration*, n. 5, 2013, pag. 571) che "*interestingly, reforms favourising a stronger executive had taken place in the context of the financial crisis of the early 1990s and the upcoming necessity to fulfill the Maastricht criteria. However, also then the executive used or rather abused the possibility to resort to votes of confidence, voting "by principles" and delegating laws to achieve their policy goals*". Si veda anche F. Zucchini, I*taly: government alternation and legislative agenda setting*, in *The role of governments in legislative agenda setting*, a cura di B. E. Rasch e G. Tsebelis, Routledge, London and New York, 2011, pag. 53-77.

[113] Indicative, al riguardo, sono le indicazioni di G. Rivosecchi (*I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni di Inchiesta*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007, pag. 172 e seguenti) riferite alla XIV Legislatura: "oggi, tra l'altro, il (contraddittorio) processo di riforma istituzionale verso un modello di democrazia «maggioritaria», avviato dalla riforma elettorale del 1993, appare tutt'altro che concluso e, invero, dagli approdi davvero incerti. Non è tanto il carattere "proporzionale" della recente riforma elettorale -la quale sembra semmai radicalizzare un brutale principio maggioritario di coalizione- a deporre a sfavore della "chiusura" della transizione, quanto i fragili presupposti su cui essa si è aperta e su cui viene conseguentemente a poggiare. Il rigetto della democrazia partecipativa e l'introduzione di fragili e poco condivisi modelli di democrazia «decidente» sembrano infatti riflettersi negativamente sulle torsioni impresse alla forma di governo costituzionale". Parimenti contraddittorie sono state, secondo Rivosecchi, le riforme dei regolamenti parlamentari volte, da una parte, ad assecondare il principio maggioritario (prevedendo, tra l'altro, corsie preferenziali per le iniziative legislative del Governo e disciplinando le modalità di programmazione dei lavori in modo da consentire alla maggioranza di attuare il proprio indirizzo politico ed all'opposizione di beneficiare di spazi garantiti nella predisposizione del

In particolare, grande risonanza ha avuto in dottrina il citato decreto legge n. 194 del 2002 che ha previsto la possibilità per il Ministro dell'economia di sospendere impegni e pagamenti a carico del bilancio statale, eccetto talune categorie di spese, in presenza di un rilevante scostamento dagli obiettivi degli andamenti di finanza pubblica; inoltre, è stato rafforzato l'obbligo di copertura finanziaria prevedendo appositi meccanismi automatici di correzione, al fine di impedire che una errata quantificazione degli oneri possa determinare un nuovo o maggiore disavanzo pubblico.

Sia nell'uno che nell'altro caso, si assiste ad un rafforzamento della posizione del Governo rispetto al Parlamento, specie in relazione al rapporto tra il piano della legislazione sostanziale e quello della politica di bilancio, nonché nell'effettivo svolgimento di un corretto ciclo di quantificazione della spesa[114].

Si può ritenere che l'incapacità del sistema partitico di fare proprie le finalità e gli obiettivi della riforma maggioritaria dei primi anni '90 abbia determinato un crescente scollamento tra Legislativo e Esecutivo, spingendo verso una primazia di quest'ultimo (dopo la fase dell' "emergenza" dei primi anni '90 che nella contingenza aveva rimodellato i rapporti tra i due organi) attraverso strumenti normativi che hanno determinato un radicale aggiramento delle disposizioni costituzionali non solo sul bilancio ma anche sul procedimento legislativo.

Tale supremazia, pertanto, non è derivata "armonicamente" dal controllo della maggioranza parlamentare, come nel sistema del cabinet inglese, ovvero da interventi di razionalizzazione della forma di governo nazionale in grado di realizzare in Parlamento i presupposti della governabilità. Si può ritenere, infatti, che il c.d. modello *Westminster* a più riprese invocato (anche nella stessa legge elettorale uninominale "a turno secco" introdotta negli anni '90) non sia stato mai realmente attuato né, forse, voluto fino in fondo dai protagonisti di questa stagione politica, più propensi, piuttosto, a seguire un malinteso "spirito maggioritario" che ha dato vita a "torsioni" della forma di governo parlamentare, snaturandone le peculiarità[115].

---

calendario) e, al tempo stesso, una perdurante logica proporzionalista (con particolare riferimento alla disciplina dei gruppi parlamentari). D'interesse anche il parallelismo tra le "torsioni" -più e meno accentuate- della forma di governo nazionale in epoca statutaria ed in quella repubblicana, analizzato da G. Di Cosimo, *Sulla continuità tra Statuto e Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011.

[114] R. Perna (op. cit., 2012, pag. 170), in merito alla previsione di una clausola di salvaguardia ai fini del rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria, ritiene che "tale innovazione, accentuando gli strumenti di verifica ex post dell'andamento delle singole leggi di spesa, determini comunque una perdita di centralità del ciclo parlamentare di verifica ex ante delle quantificazioni che ha rappresentato nel corso del tempo uno degli strumenti cardini di quel processo di razionalizzazione dei procedimenti di finanza pubblica".

[115] Nel senso G. Carboni (op. cit., in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2006, pag. 37) che, nel sottolineare come la riforma uninominale del 1993 non sia stata sufficiente a consentire al Governo di difendere il bilancio dagli effetti finanziari delle leggi di spesa, ritiene che "la forza del Governo derivi da quella della sua maggioranza, poiché è alla maggioranza e non all'esecutivo che i regolamenti parlamentari attribuiscono il controllo dell'ordine del giorno. Quando la maggioranza si presenta divisa, per il Governo è difficile dare attuazione alle sue scelte attraverso i

In sintesi, quando all'indomani dell'ingresso dell'Italia nell'Unione Monetaria il grado di cogenza del vincolo esterno si è attenuato, sono riemerse le criticità strutturali della forma di governo nazionale, cui si è cercato di dare risposta attraverso strumenti eccezionali che hanno determinato una "torsione" degli equilibri di sistema e delle stesse disposizioni costituzionali (non solo dell'art. 81 ma anche delle norme disciplinanti l'ordinario procedimento legislativo) a detrimento del ruolo delle Assemblee elettive e, in fondo, della stessa efficacia dell'azione di risanamento finanziario da parte del Governo.

Se gli anni '80 sono stati quelli delle "occasioni mancate" per risanare la finanza pubblica (pur nell'evidente inversione di tendenza rispetto alle criticità del periodo precedente), all'indomani del Trattato di Maastricht e dell'ingresso dell'Italia nell'area euro non è stata sfruttata la possibilità di operare una duratura razionalizzazione della forma di governo nazionale che avrebbe indubbiamente migliorato il funzionamento della decisione di bilancio.

In sostanza, anziché cogliere l'occasione delle sfide poste dall'esterno, il Legislatore italiano sembra aver perseguito la via di adattarsi alla nuova realtà senza operare riforme di struttura dell'architettura costituzionale; quando poi gli obblighi finanziari esterni hanno "allentato la

---

canali della legge ordinaria, ed è allora che l'esecutivo preferisce ricorrere alla decretazione e alla delegificazione per raggiungere i suoi obiettivi". Pertanto è mediante una maggiore coesione della maggioranza al suo interno che si rafforza l'incisività dell'azione del governo anche (e soprattutto) nella specifica materia del bilancio, più che attraverso l'arricchimento della strumentazione in mano all'Esecutivo per accelerare (forzandoli) i tempi della discussione e della decisione parlamentare. Con riferimento all'effetto delle *praxis* maggioritarie sulla decisione di bilancio, si veda, tra gli altri, N. Lupo, *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, in *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, op. cit., 2004, pag. 103 e seguenti. Tra l'altro, secondo G. Rivosecchi (*Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, pag. 4) oltre ai fattori esogeni di crisi del Parlamento derivanti dal fatto che i vincoli esterni in materia di bilancio sono stati utilizzati strumentalmente assecondando torsioni maggioritarie, con conseguente, tendenziale ribaltamento del sistema delle fonti di governo nello specifico settore, "si riscontrano anche fattori endogeni allo stesso procedimento di decisione parlamentare, che mostrano le difficoltà di un sistema che, da un lato, sembrava dare seguito al principio maggioritario (poi invece rimasto incompiuto); e, dall'altro, ha imboccato la via del direttismo e del decisionismo non trasparente di cui è vittima non solo la dialettica tra maggioranza e opposizione, ma la stessa maggioranza parlamentare in quanto tale. Basti pensare a quel processo di autolimitazione delle proprie prerogative nel procedimento legislativo a cui essa si sottopone con i maxi-emendamenti, a fronte di un sostanziale rafforzamento dell'esecutivo. Un risultato -quest'ultimo- conseguito, nella fase più recente, non tanto per la progressiva costruzione di uno statuto del governo in parlamento nei diversi settori in cui hanno dispiegato i loro effetti le novelle regolamentari degli anni Ottanta e Novanta, ma soprattutto per la prevalenza del diritto non scritto, delle prassi e della "giurisprudenza" dei presidenti di assemblea. Queste ultime, infatti, hanno progressivamente determinato un vero e proprio ribaltamento del sistema delle fonti specializzate del diritto parlamentare, favorendo così il consolidamento di una male intesa dottrina del "precedente" come vera fonte regolatrice della materia (…) E' proprio la crisi finanziaria ad acuire ulteriormente queste tendenze. Nel quadro dei rinnovati vincoli al governo dei conti pubblici, viene infatti favorita l'estensione, a partire dalla sessione di bilancio, di prassi che tendono a contingentare fortemente i tempi e a limitare le garanzie della dialettica parlamentare. In definitiva, la decisione di bilancio in tempi di crisi costituisce l'ambiente "ideale" in cui si forma il "precedente", che la "giurisprudenza" dei presidenti di assemblea estende poi ad altri procedimenti di decisione del Parlamento". Al riguardo, si veda anche G. Piccirilli, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2008, pag 789 e seguenti, il quale rappresenta che, tra l'altro "con il riconoscimento della priorità alla proposta governativa su cui è posta la fiducia il ruolo del Parlamento-decisore muta in maniera significativa, assumendo la forma della mera ratifica", evidenziando altresì come la massima parte delle questioni di fiducia richieste dai Governi riguardasse -oltre la conversione dei decreti-legge- l'iter dei disegni di legge finanziaria, nella misura pari al 15% del totale tra l'XI e la XV Legislatura.

presa", è stata privilegiata una "navigazione a vista", fino al *redde rationem* seguito alla crisi finanziaria del 2008[116].

A prima vista, sembra assistere ad una riproposizione di quanto già avvenuto in passato, con la differenza, tuttavia, che negli anni '80 del Sistema monetario Europeo e dell'Atto Unico Europeo sono avvenute evoluzioni profonde di sistema che hanno poi posto le basi del risanamento del decennio successivo[117], mentre nel decennio di applicazione del Patto di Stabilità non si ravvisano modificazioni di pari intensità, anzi sembrano emergere vere e proprie involuzioni sia nella decisione di bilancio che nell'assetto dei rapporti tra Governo e Parlamento.

Potrebbe apparire paradossale che i vincoli contenutistici imposti dal Patto siano stati meno efficaci rispetto agli accordi del 1978 e del 1986 sopra citati che non riguardavano direttamente la materia del bilancio, anche alla luce del fatto che tali parametri del disavanzo e del debito erano gli stessi del Trattato di Maastricht in base ai quali le autorità nazionali hanno operato lo sforzo decisivo per portare il deficit al di sotto della soglia del 3%.

In realtà, l'impegno italiano al risanamento negli anni '90 non è derivato *sic et simpliciter* dalla previsione più o meno cogente di obblighi finanziari, ma dal fatto che questi rappresentavano un mezzo per raggiungere un obiettivo ben definito, cioè l'adesione all'Unione Monetaria, peraltro ravvicinato nel tempo e, pertanto, con benefici più immediatamente percepibili.

Con il Patto di Stabilità e Crescita, invece, i criteri di finanza pubblica sembrano diventati obiettivi fini a se stessi: il Regolamento n. 1466/97 specifica che il Patto stesso "si fonda sull'obiettivo dell'equilibrio delle finanze pubbliche quale strumento per rafforzare le condizioni favorevoli alla stabilità dei prezzi e ad una crescita vigorosa, sostenibile e promotrice di occupazione"[118].

---

[116] Preoccupazioni nel senso erano già state formulate da A. Monorchio e L. Tivelli (*Dove va L'Italia: democrazia, economia e Stato sociale*, Rai Eri, Roma, 1999, pag. 168 e seguenti) i quali proponevano una riforma dell'art. 81 della Costituzione per dare stabilità al processo di risanamento finanziario, nel convincimento che non si potessero dare per scontate le espressioni di "virtualità europeistica" realizzate nel corso degli anni '90.

[117] Appare indicativo, al riguardo, che all'indomani dell'entrata dell'Italia nell'Unione Monetaria il processo di riforma dei regolamenti parlamentari abbia subito un punto d'arresto; anche la normativa in materia di bilancio, dopo gli importanti cambiamenti della legge n. 94 del 1997, non ha subito modificazioni fino al 2009. Altro paradosso è che il disavanzo di bilancio (specifico obiettivo del Patto) si è mantenuto prossimo o superiore al 3%, mentre lo *stock* di debito italiano si è ridotto dal 113% rispetto al PIL nel 1999 al 103% nel 2007, prima cioè della crisi finanziaria (dati Eurostat).

[118] Secondo G. Guarino (*www.giuseppeguarino.it*, 22 febbraio 2010, pag. 12) "i valori di riferimento, di cui all'art. 104 c) e prot. n. 5 TUE, rispettivamente del 3% del PIL per l'indebitamento e del 60% per il debito, hanno acquistato grande rinomanza nel mondo come "i famosi parametri di Maastricht" (…) Ebbene, nei ventuno anni trascorsi dalla stipulazione del TUE, l'art. 104 c) ed il prot. n. 5 non hanno trovato mai applicazione nell'area euro. Sino al 1 gennaio 1999 è stato applicato il prot. n. 6. Con il 1.1.1999 ha cominciato a ricevere applicazione il reg. 1466/97, cui hanno fatto seguito il reg. 1055/2055, il reg. 1175/2011 ed il Fiscal Compact". La differenza tra i vincoli di Maastricht (confermati poi dal Trattato di Amsterdam e da quello di Lisbona) e la loro concreta attuazione mediante regolamenti comunitari sta nel fatto che con questi ultimi è stato privilegiato il parametro del disavanzo in luogo di quello del debito, peraltro ristretto al "pareggio" nel medio termine rispetto alla soglia del 3% prevista dal Trattato.

In realtà, la stabilità dei prezzi è un compito che spetta alla Banca Centrale Europea (peraltro l'unico, dato che la stessa non dovrebbe preoccuparsi dell'andamento dell'economia, diversamente, ad esempio, della *Federal Reserve* americana) a norma del proprio Statuto, il cui perseguimento è oltremodo rafforzato dalla particolare indipendenza dell'istituto di emissione nei confronti delle istituzioni europee e degli Stati membri.

D'altronde, l'obiettivo di crescita (che, come appena detto, non rientra tra i compiti istituzionali della BCE e quindi esula) non può essere assicurato dal bilancio comunitario per limiti intrinseci e, nel contempo, non sembra riconducibile all'uso discrezionale degli strumenti di politica economica: piuttosto, dall'obbligo del pareggio si desume che lo Stato non debba perturbare il regolare funzionamento dell'economia di mercato, la sola in grado di garantire lo sviluppo sostenibile dell'eurozona.

Tale visione restrittiva della politica di bilancio in ambito europeo ha avuto poi dirette ricadute sulla disciplina nazionale di finanza pubblica, alterando gli equilibri posti alla base dell'art. 81 della Carta.

Dall'aggiramento della norma costituzionale avvenuta a partire dagli anni '60, che ha avuto l'effetto di creare le note situazioni di criticità dei conti pubblici, si è così passati da un ulteriore aggiramento -stavolta di segno opposto- a seguito dei parametri europei del Patto[119] che hanno alterato il delicato equilibrio tra perseguimento dell'interesse finanziario in sede di bilancio e soddisfacimento degli altri interessi pubblici in sede di legislazione sostanziale.

Ciò che in precedenza si era determinato per autonoma scelta dei *policy-makers* (sia pure sotto l'influenza dei vincoli esterni) ora è stato cristallizzato in norme che hanno assunto un ruolo ben più importante del generico divieto dei disavanzi eccessivi evidenziato nel Trattato[120], con una incidenza diretta sulla decisione di bilancio nazionale.

---

[119] Come precedentemente evidenziato, nel momento in cui parte del contenuto del bilancio veniva trasposto nella legge finanziaria e sottoposto all'obbligo di copertura ai sensi dell'art. 81, comma 4 della Carta, diventava evidente la confusione tra questi due piani, che il Legislatore Costituente aveva inteso mantenere ben distinti al fine di poter consentire, sia nell'uno che nell'altro caso, una pacata ed attenta analisi delle variabili in gioco. In tale contesto, la legislazione in materia di bilancio ha sempre più agito in modo "interposto" tra la Costituzione e le altre leggi, svuotando di contenuto l'art. 81, senza tuttavia modificare tale disposizione o accompagnarla con altre disposizioni di rango costituzionale in grado di disciplinare nel dettaglio gli obblighi ivi previsti.

[120] In senso critico, G. Guarino (*www.giuseppeguarino.it*, 22 febbraio 2010, pag. 7-8) precisa che "per l'art. 104 c) l'oggetto è imperativamente ed unicamente la violazione dei valori di riferimento, da valutarsi peraltro secondo criteri dettati dallo stesso art. 104 c). Per il regolamento l'oggetto del controllo è divenuto lo scostamento dal percorso di avvicinamento all'obiettivo a medio termine e nella valutazione della eventuale preesistenza o dell'aggravamento del divario dall'obiettivo del bilancio prossimo al pareggio (…) La prescrizione del bilancio prossimo al pareggio o in attivo si pone in contrasto con l'art. 104 c) del TUE che esclude ogni intervento dell'Unione fino a quando il disavanzo non abbia superato il 3% del PIL. Se il disavanzo in atto supera il 3% del PIL, l'art. 014 c) prescrive che l'Unione valuti se ne sia in corso una diminuzione sostanziale e continua o se il superamento del valore di riferimento sia casuale e temporaneo. Comunque la competenza della Commissione e del Consiglio cessa non appena il disavanzo diviene pari al 3%. A maggior ragione, se e fino a quanto tale limite non sia toccato, nessun intervento è richiesto o consentito alla Commissione".

Nell'intenzione originaria, il bilancio doveva assurgere a momento di definizione dell'indirizzo politico finanziario sulla base della quantificazione degli stanziamenti di spesa e della previsione delle entrate: nelle altre leggi si sarebbe dovuto assumere scelte di interesse generale sottoposte al vincolo di copertura in modo da rendere il fattore finanziario un mero dato acquisito, non manovrabile se non nel duplice automatismo della quantificazione nuove e maggiori spese e dell'individuazione delle entrate per farvi fronte, salvo l'eventuale rinvio della quantificazione in sede di bilancio (nel qual caso, tuttavia, non ne sarebbe stato assicurato il finanziamento, dovendosi trattare di spese necessariamente non obbligatorie)[121].

L'emergere dei crescenti squilibri di finanza pubblica ha reso prioritario il perseguimento dell'interesse politico finanziario su tutti gli altri interessi generali, ovviamente declinato secondo linee di politica economica di tipo restrittivo volte ad avviare quel contenimento del disavanzo pubblico e del debito reso ormai improcrastinabile dagli andamenti strutturali della spesa, dal venir meno del canale monetario, nonché dalle mutate condizioni macroeconomiche internazionali, ancor più amplificate dalla progressiva apertura del sistema-paese verso l'esterno.

Ciò si è riflesso, appunto, nel segmento sostanziale della decisione di bilancio, la "legge finanziaria", in grado di modificare la legislazione ordinaria di entrata e di spesa non in nome di finalità di interesse generale (in quanto "altra" legge rispetto al bilancio) ma per intervenire sulle stesse dinamiche finanziarie, e, quindi, anteponendo l'interesse finanziario agli altri interessi pubblici.

Mentre prima era possibile disattendere una legge in vigore non iscrivendo in bilancio il richiesto stanziamento, ora tale intervento poteva avvenire a prescindere dalla tipologia di spese considerata, perché ciò che veniva meno non era la dotazione finanziaria del pertinente capitolo di bilancio, bensì lo stesso fondamento normativo di siffatta spesa, reso caduco in vista di obiettivi unicamente finanziari. E' in tale contesto che si è sempre più affermata in dottrina ed in giurisprudenza la figura dei diritti finanziariamente condizionati, il cui soddisfacimento viene non solo bilanciato ma spesso sacrificato dall'opposta esigenza di mantenere gli equilibri di bilancio[122].

---

[121] Nel senso A. Brancasi, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in *La costituzione economica: Italia, Europa*, a cura di C. Pinelli e T. Treu, Bologna, Il Mulino, 2010, pag. 372 e seguenti.

[122] Come evidenziato da R. Bin e G. Pitruzzella (op. cit., Giappichelli Editore, Torino, 2012, pag. 57-58) "lo Stato potrebbe alimentare la spesa per mezzo dei tributi, ma (…) se non vuole determinare la fuga dei capitali dal suo *territorio*, non può innalzare la pressione fiscale oltre una certa soglia. Perciò è costretto a ridurre la spesa pubblica e quindi a comprimere le prestazioni oggetto dei diritti sociali. Infatti, questi ultimi, per essere soddisfatti, richiedono la presenza di complesse e costose organizzazioni pubbliche che siano in grado di erogare le prestazioni oggetto dei diritti medesimi (…) e perciò il grado di soddisfacimento dei diritti sociali dipende dalla quantità di mezzi finanziari che sono destinati dal bilancio dello Stato a tali organizzazioni. I diritti sociali, quindi, sono diritti finanziariamente condizionati e la Corte Costituzionale afferma che l'attuazione di questi diritti da parte del

Pertanto, le "maglie strette" del terzo comma dell'art. 81 sono state ancora più ridotte, aumentando il carattere recettizio del bilancio che, nel disegno originario, riguardava solo le spese a carattere vincolato: la definizione dell'indirizzo politico finanziario si è così spostato nella "finanziaria", subordinando a sé gli altri interessi.

Il bilancio è così diventato sempre più vincolato e, per questo l'attenzione degli addetti ai lavori e della stessa opinione pubblica si è spostata sul segmento "sostanziale" della decisione di finanza pubblica (nonostante agisse solo al margine, rimodulando flussi finanziari e sottostanti disposizioni normative al fine di perseguire i saldi differenziali desiderati, come indicati al primo articolo della stessa legge), ora tali interventi diventano funzionali al risanamento finanziario perseguito con la legge "finanziaria", ripreso poi nel documento di bilancio mediante il noto meccanismo delle c.d. "note di variazione"[123].

6. La seconda svolta dopo la crisi finanziaria del 2008: la nuova *governance* economica europea. Dal *Patto Europlus* al c.d. *Six pack* ed al c.d. *Two pack*.

A seguito della crisi finanziaria del 2008 scoppiata negli Stati Uniti, si è assistito ad un progressivo deterioramento dei conti pubblici dei Paesi europei, che ha determinato l'insorgere di crisi del debito in Grecia, Irlanda e Portogallo. La crisi che negli Stati Uniti ha coinvolto il mercato privato, in Europa si è caratterizzata nel settore dei debiti sovrani, con la crescente "sofferenza" degli istituti bancari a seguito dell'onda lunga della crisi dei mutui *subprimes* che ha reso necessari interventi di salvataggio da parte degli Stati[124].

Legislatore è il frutto di un bilanciamento tra l'interesse tutelato ed altri interessi costituzionali, tra cui quello dell'equilibrio di bilancio".

[123] Comunque, quanto detto non intende porre in secondo piano le importanti innovazioni apportate dalle leggi introdotte nel periodo considerato nella specifica materia, che hanno consentito di proiettare, anche nei documenti di bilancio, quell'orizzonte pluriennale connesso all'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura, così come la preventiva definizione degli obiettivi di politica economica nel Dpef (poi Def) condivisi da Governo e Parlamento cui si sarebbe dovuta ispirare la successiva manovra di bilancio, il perfezionamento del ciclo di quantificazione della spesa. Tuttavia, le prime due innovazioni sono avvenute sostituendosi di fatto all'art. 81, e pertanto non possono essere valutate trascendendo dall'effetto di aggiramento che le stesse hanno determinato rispetto al disegno costituzionale; per quanto riguarda la quantificazione, invece, si possono cogliere gli elementi più positivi e coerenti con il dettato della Carta, sia pure con il rammarico che tali nuove strumentazioni siano state introdotte con eccessivo ritardo. Una corretta quantificazione, infatti, consente ai cittadini di conoscere il peso di ogni singola scelta legislativa operando un confronto tra i costi ed i benefici conseguenti alla luce dell'inevitabile limitatezza delle risorse disponibili, responsabilizzando il Legislatore nelle scelte da questi adottate. La quantificazione degli oneri ha avuto una regolamentazione *ad hoc* a partire dalla legge n. 362/1988, primo caso di analisi di fattibilità *ex ante* del nostro ordinamento (cfr. S. Scagliarini, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte Costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, pag. 9).

[124] Per una disamina degli aspetti strutturali della crisi finanziaria si rimanda a G. Di Gaspare, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova, 2011.

Pertanto, la crisi del debito pubblico dei Paesi europei (e, in particolare, di quelli dell'eurozona) deriva da una situazione eccezionale non determinata, *sic et simpliciter*, da politiche di bilancio squilibrate per decisioni discrezionali dei *policy-makers*, bensì dagli interventi di sostegno del sistema bancario nonché dal complessivo rallentamento economico che si sono riflessi sui saldi di finanza pubblica[125].

Sotto il primo aspetto, il finanziamento degli istituti di credito è risultato indispensabile per evitare il c.d. *credit crunch* (che si è sommato ad una impostazione espansiva della politica monetaria della Banca Centrale Europea, nel solco di quanto praticato dagli Istituti di emissione delle principali economie mondiali) e quindi è stata una scelta difficilmente eludibile da parte delle autorità di governo: a ciò si è aggiunto l'effetto sui bilanci pubblici del trend negativo del ciclo economico, attraverso il noto meccanismo dei c.d. "stabilizzatori automatici" che ha ulteriormente contribuito a peggiorare l'andamento dei saldi di bilancio.

Certamente, le ricadute della particolare congiuntura sugli equilibri di finanza pubblica sono state acuite da livelli iniziali di disavanzo e di debito che non hanno consentito agli Stati di beneficiare di adeguati margini di flessibilità, nei limiti dei valori-soglia fissati dai Trattati europei. In ogni caso si tratta di problematiche legate alla scarsa incisività dei meccanismi preventivi e sanzionatori del Patto di Stabilità e di Crescita (che peraltro si sono rivelati inefficaci proprio nei confronti dei due principali Paesi dell'eurozona, cioè Francia e Germania per i quali all'epoca non si era dato seguito alla Procedura per i disavanzi), oltre alla circostanza che all'indomani dell'Unione Monetaria Europea il tasso di crescita complessivo dell'area sia risultato inferiore rispetto al decennio precedente[126].

Inizialmente la crisi finanziaria è stata affrontata singolarmente da ciascun Paese europeo, mentre la risposta dell'Unione si è presentata solo in un secondo momento, allorquando tali interventi hanno rischiato di mettere in crisi il sistema dei parametri di bilancio previsto nei Trattati europei e nel Patto di Stabilità e di crescita, sia sotto l'aspetto del disavanzo annuale, che dello stock di debito; ben presto è emersa l'inefficacia degli strumenti e delle procedure europee,

[125] Nel senso S. Micossi, *Eurozona: dalla crisi alla Road Map verso l'unione economica e monetaria*, in *Economia Italiana*, 2012, pag. 49 e seguenti. Si veda anche I. Visco, *La governance economica europea: riforma e implicazioni (intervento tenuto all'Università dell'Aquila)*, in www.bancaditalia.it, 8 marzo 2011.

[126] M. Degni e P. De Ioanna (*La voragine. Inghiottiti dal debito pubblico*, Castelvecchi, Roma, 2012, pag. 31) evidenziano come gli obiettivi previsti dal Trattato di Maastricht "replicavano la struttura virtuosa dell'economia tedesca (e degli altri paesi europei, eccetto il nostro che ha sempre mantenuto un debito significativamente più elevato). Una crescita reale del 3% (un livello dei prezzi al 2%) e un indebitamento netto al 3% stabilizzano (…) lo stock di debito al 60%. Questi obiettivi dunque incorporavano la funzione di stabilizzazione dei bilanci pubblici e indicavano un sentiero vincolante, per il coordinamento delle politiche fiscali (entrata e spesa) parametro sulla moneta guida: il marco tedesco. Tuttavia lo svolgimento reale dell'economia ha condotto gli stessi Paesi guida - Germania e Francia- a dover imporre deroghe per se stessi ai partner comunitari nell'applicazione di queste regole e delle relative sanzioni".

sia nel senso del coordinamento delle politiche economiche, sia per quanto riguarda la mancanza di mezzi adeguati per fronteggiare *shocks* asimmetrici[127].

Ciò ha reso non più procrastinabile una riforma della finanza pubblica dell'area euro, sia attraverso la previsione di limiti più stringenti per addivenire ad un pareggio dei conti pubblici e ad una sostanziale riduzione del debito, sia mediante la predisposizione di meccanismi procedurali volti a realizzare un intreccio sinergico tra le decisioni di bilancio nazionali e le istituzioni europee, anche mediante il recepimento diretto da parte dei singoli Stati dei principi di pareggio di bilancio nonché di sostenibilità della spesa pubblica e del debito rispetto all'andamento del prodotto lordo.

Il rafforzamento dei vincoli contenutistici e della "governance" europea dei conti pubblici attraverso una crescente compenetrazione tra l'ordinamento nazionale ed europeo, nonché tra le autorità di governo dei Paesi e le istituzioni dell'Unione, ha inciso direttamente sulle singole discipline di bilancio nazionali, anche di livello costituzionale: ciò è stato tanto più forte, quanto è mancata la possibilità di far fronte all'emergenza mediante risorse comunitarie, alla luce delle limitate disponibilità e del vincolo, anche per il bilancio dell'Unione, del pareggio tra entrate ed uscite, ai sensi dell'art. 310 del TFUE[128].

Ciò premesso, l'intervento dell'Unione Europea nella crisi finanziaria si è concretata dapprima in soluzioni *ad hoc*, su base intergovernativa (come il *Loan Facility Agreement* e l' *Intercreditor Agreement*), cui ha fatto seguito l'istituzionalizzazione di strumenti di aiuto in modo da affrontare in maniera più organica il problema del debito sovrano ed evitare, al tempo stesso, contrasti con le disposizioni dei trattati.

In particolare mediante regolamento è stato istituito l' *European Financial Stability Mechanism* (EFSM) basato, dal punto di vista giuridico, sull'art. 122 par. 2 del TFUE, che permetteva il finanziamento a favore degli Stati membri in difficoltà per circostanze eccezionali che sfuggivano al loro stretto controllo: il prestito o la linea di credito venivano concesse allo Stato

[127] Secondo P. De Ioanna, op. cit., 2012, pag. 55 e seguenti "la reazione dell'Europa, dopo una fase di smarrimento ancora non pienamente superata, è stata quella, in un mondo ormai caratterizzato dalla libera circolazione dei capitali, di aumentare il livello delle garanzie. Questo è il senso del fondo salva-Stati e dei tentavi di irrobustirlo. Meglio sarebbe sostituire (in tutto o in parte) il debito dei singoli Stati con debito europeo e centralizzare sempre a livello europeo le decisioni più importanti di politica di bilancio. Ma muoversi su questa strada significherebbe trasformare l'Europa in uno Stato federale, come gli Stati Uniti"

[128] In fondo, si tratta del paradosso evidenziato da J. Fitoussi (*Una crisi che interroga l'Europa*, in *Fare i conti con la crisi*, a cura di AA.VV., Il Mulino, Bologna, 2010, pag. 14) secondo il quale il processo di integrazione comunitaria ha sottratto agli Stati i principali strumenti della politica macroeconomica senza però riunificarli in un soggetto europeo. A ciò si aggiunge l'ulteriore paradosso rilevato da G. Pitruzzella (op. cit., 2010, pag. 23) di una integrazione "che è stata affidata principalmente al diritto ed alle strutture tecnocratiche che vi danno attuazione, in modo da neutralizzare non solo la politica, ma la stessa reattività del sistema di fronte alla crisi (…) Il Governo e la responsabilità in materia di politica economica e fiscale sono stati sostituiti da un insieme impersonale di regole in cui nessuno si assume la responsabilità".

richiedente dal Consiglio su proposta della Commissione, a maggioranza qualificata, unitamente all'indicazione delle condizioni economiche e di quelle generali di politica economica da rispettare.

Un ulteriore strumento temporaneo di intervento, di cui hanno beneficiato Irlanda e Portogallo, nonché la Grecia per quanto riguarda la seconda "tranche" di aiuti, è stato previsto con l'istituzione del *European Financial Stability Fund* (EFSF) il 7 giugno 2010, basato sulla creazione di un "veicolo speciale" chiamato ad emettere obbligazioni garantite dagli Stati membri in proporzione alla propria quota di capitale della Banca Centrale Europea.

Al fine di porre in essere meccanismi permanenti di stabilizzazione, il Consiglio Europeo, il 25 marzo 2011, ha deciso, infine, di emendare i Trattati seguendo la procedura di revisione semplificata ai sensi dell'art. 48, par. 6 del TUE, aggiungendo all'art. 136 un ulteriore paragrafo in base al quale "gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità".

Il 1° febbraio 2012 è stato poi istituito l' *European Stabilization Mechanism* (ESM), mediante trattato stipulato tra i Paesi Euro, nella forma di organizzazione intergovernativa di diritto internazionale, svolgendo il ruolo fino a quel momento assegnato al FESF ed al MESF[129].

Dal punto di vista delle politiche economiche e di bilancio, una prima novità sulle procedure comunitarie è stata prevista all'indomani della decisione del Consiglio ECOFIN del 7 settembre 2010, che ha introdotto il c.d. "semestre europeo" nell'ottica di realizzare un coordinamento preventivo tra gli Stati membri nello specifico settore, prevedendo che entro il mese di aprile devono essere trasmessi alle istituzioni europee il Programma di Stabilità ed il Programma Nazionale di Riforma.

Nel solco di tale impostazione, il Consiglio Europeo del 24 e 25 marzo 2011 ha approvato il c.d. *Patto Europlus*[130], con il quale gli Stati aderenti si sono impegnati a stimolare la competitività

[129] La modifica dell'art. 136 del TFUE è stata richiesta dalla Germania, al fine di chiarire che l'assistenza finanziaria poteva essere concessa solo nel caso fosse indispensabile per tutelare la stabilità dell'Eurozona, e comunque dietro il vincolo di una rigorosa condizionalità. Tale attenzione delle autorità di governo tedesche si è riflessa in una pronuncia del *Bundesverfassungsgericht*, che nella nota sentenza del 7 settembre 2011 ha precisato come provvedimenti di sostegno finanziario di grandi proporzioni (cioè in grado di incidere in modo significativo sul bilancio federale) debbano essere preventivamente approvati dal *Bundestag*, il quale viene così ad assumere una sorta di potere di veto sui piani di salvataggio nei confronti degli altri *partners* europei (nel senso M. Lo Bue, *Il "guinzaglio di Karlsruhe" e la sentenza del Bundesverfassungsgericht sul piano di aiuti alla Grecia*, in *Nuove autonomie*, 2011).

[130] Si veda, al riguardo, G. Rizzoni, *Il semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011, 7 e seguenti, nonché G. Boggero, *Il governo per*

e l'occupazione, rafforzare la stabilità finanziaria e assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche. Con riferimento a tale ultimo obiettivo, è stato previsto che ciascun Paese si impegna a recepire nel proprio ordinamento interno le regole di bilancio definite nel Patto di Stabilità e Crescita, ferma restando la libertà di scegliere lo strumento giuridico ritenuto più idoneo (riforma costituzionale, legge quadro, ecc.) e il tipo di regola di bilancio considerata opportuna (sull'indebitamento, sul saldo primario, sulle spese,), in ogni caso ricomprendendovi anche il livello subnazionale.

Vari Paesi dell'Eurozona, ivi compresa l'Italia, hanno proceduto a riformare i propri ordinamenti interni proprio per venire incontro alle indicazioni contenute nel c.d. *Patto Europlus*. Mentre la Germania aveva già nel 2009 (cioè in tempi non sospetti) costituzionalizzato il pareggio di bilancio, nel 2011 la Spagna e la Francia hanno avviato le procedure per l'inserimento nel proprio ordinamento giuridico di norme che recepissero i vincoli finanziaria europei: alla stessa stregua ha proceduto il Governo italiano, prevedendo l'inserimento del principio del "pareggio" all'interno della Carta.

Giova sottolineare, al riguardo, che tale riforma costituzionale è avvenuta prima del c.d. *Fiscal Compact*, anche se la particolarità della procedura prevista dall'art. 138 ha determinato una sostanziale sovrapposizione tra la data di definitiva approvazione della riforma costituzionale e la stipula del citato Trattato, avvenuta nel 2012.

Pertanto, la decisione assunta dalle autorità nazionali non è stata frutto di una imposizione esterna (cosa che peraltro non si ritrova neanche nel c.d. *Fiscal Compact*, nel senso di un obbligo di procedere all'inserimento dei vincoli finanziari europei all'interno della Costituzione) bensì una scelta volta probabilmente ad usare la solennità della riforma costituzionale per dare un segnale sia ai mercati che agli altri *partners* europei circa l'impegno effettivo dell'Italia al risanamento delle finanze pubbliche, in un contesto di recessione economica e di crescente deterioramento dei saldi di bilancio[131].

Successivamente, al fine di innovare la *governance* economica europea, è stato emanato il c.d. *Six pack*, formato da cinque regolamenti ed una direttiva, con il quale sono state introdotte

confronto: l'Italia nel primo "semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche", in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2012.

[131] In particolare, A. Brancasi (*L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in Forum dei Quaderni Costituzionali, 10 gennaio 2012) ritiene che il ddl. costituzionale presentato dal Governo per la costituzionalizzazione del principio del "pareggio" non derivasse da un presunto obbligo europeo bensì dall'esigenza obiettiva di rassicurare i mercati, motivo per cui l'Autore non condivide una riforma "affrettata" che tuttavia acquista i caratteri della stabilità una volta inserita nel testo costituzionale.

ulteriori regole che hanno innovato la disciplina del Patto di Stabilità e Crescita non solo in merito alla sorveglianza dei bilanci ma anche alle problematiche più prettamente macroeconomiche[132].

In particolare è stato rafforzato il braccio preventivo del Patto, puntualizzando la disciplina circa l'eventuale deviazione significativa dall'obiettivo di medio termine; nel valutare i progressi verso quest'ultimo, Consiglio e Commissione esamina la conformità del trend di spesa rispetto ai criteri indicati al novellato art. 5, par. 1, terzo alinea del regolamento n. 1466 del 1997, differenziati a seconda che il Paese abbia conseguito o meno l'obiettivo di medio termine[133].

Inoltre è stato reso operativo il criterio del debito, rendendo possibile l'avvio della procedura per disavanzo eccessivo con riferimento anche a tale variabile e non solo al deficit, stabilendo altresì che se tale *stock* risulta eccessivo deve ridursi annualmente ad un tasso pari a un ventesimo della differenza tra il livello corrente e la soglia del 60% rispetto al prodotto interno lordo previsto dal Trattato.

Infine, è stato stabilito che le sanzioni per i Paesi dell'Eurozona possano essere decise anche in sede preventiva, fino allo 0,5% del prodotto interno lordo, su proposta della Commissione, che il Consiglio deve espressamente rigettare mediante maggioranza qualificata, secondo la regola del *reverse majority voting*.

Pertanto, il c.d. *Six pack* tende a rafforzare la disciplina del Patto di Stabilità e di Crescita, rafforzandone sia la parte applicativa che correttiva e ponendo attenzione al problema della sostenibilità del debito, a conferma dell'importanza che tale variabile rappresenta non solo per le ricadute negative della spesa per interessi sul disavanzo corrente ma anche per l'effetto credibilità

[132] Il c.d. *Six pack* si compone della direttiva 2011/85/UE e dei regolamenti n. 1173, 1174, 1175 1176 e 1177 del 2011. Per una disamina di tale "pacchetto" e dei suoi riflessi sia sulla politica di bilancio nazionale che sull'articolazione della nuova *governance* economica europea dei conti pubblici, si veda L. Lunghi, *Governance Europea 2011-2012*, in *www.contabilita-pubblica.it*, 26 gennaio 2012, F. Nugnes, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *www.forumcostituzionale.it*, marzo 2012, nonché R. Dickmann, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 15 febbraio 2012.

[133] "Progressi sufficienti verso l'obiettivo di bilancio a medio termine sono valutati globalmente, facendo riferimento al saldo strutturale e analizzando la spesa al netto delle misure discrezionali in materia di entrate. A tal fine il Consiglio e la Commissione valutano se il percorso di crescita della spesa pubblica, considerato unitamente all'effetto di misure adottate o programmate sul lato delle entrate, sia conforme ai requisiti seguenti: a) per gli Stati membri che hanno conseguito l'obiettivo di bilancio a medio termine, la crescita annua della spesa non supera un tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL, a meno che il superamento non sia coperto da misure discrezionali sul lato delle entrate; b) per gli Stati membri che non hanno ancora conseguito l'obiettivo di bilancio a medio termine, la crescita annua della spesa non supera un tasso inferiore al tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL, a meno che il superamento non sia coperto da misure discrezionali sul lato delle entrate. L'entità dello scarto tra il tasso di crescita della spesa pubblica e il tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL è fissato in modo da assicurare un avvicinamento adeguato all'obiettivo di bilancio a medio termine; c) per gli Stati membri che non hanno ancora conseguito l'obiettivo di bilancio a medio termine, riduzioni discrezionali delle voci delle entrate pubbliche sono coperte o da riduzioni della spesa o da aumenti discrezionali di altre voci delle entrate pubbliche o da entrambi. La spesa aggregata esclude la spesa per interessi, la spesa relativa a programmi dell'Unione interamente finanziata con fondi dell'Unione e modifiche non discrezionali nella spesa per le indennità di disoccupazione".

che determina sui mercati circa l'impegno degli Stati al risanamento delle proprie finanze pubbliche[134].

Inoltre, viene rafforzato ulteriormente il ruolo della Commissione, sia nella parte preventiva che in quella correttiva della disciplina di bilancio, anche grazie al citato meccanismo del *reverse majority voting* che rende operative le proprie proposte salvo l'opposizione, espressa e a maggioranza qualificata, del Consiglio[135].

Il successivo c.d. *Two pack* (formato da due regolamenti, n. 472 e 473 del 2013) si pone nel solco del c.d. *Six pack,* intervenendo in senso restrittivo sia nella fase preventiva dell'elaborazione dei progetti di bilancio nazionali (esclusi dalla disciplina del c.d. "semestre europeo") che nella fase di monitoraggio dei Paesi in difficoltà finanziaria che beneficiano o potrebbero essere destinatari di assistenza internazionale, ovvero che versano o potrebbero trovarsi in una situazione di difficoltà finanziaria, valorizzando il ruolo della Commissione in entrambi i contesti.

Nello specifico, il regolamento n. 472/2013 prevede che la Commissione possa sottoporre a sorveglianza rafforzata gli Stati dell'eurozona colpiti o che rischiano di essere interessati da "gravi perturbazioni finanziarie", ovvero sono destinatari di concessioni di prestiti nelle varie forme possibili (da parte di altri Stati membri, dell'EFSF, dell'EFSM, dell'ESM o di altre istituzioni finanziarie internazionali quali l'FMI), nel qual caso il Paese interessato dovrebbe adottare misure concertate con la Commissione stessa e con la Banca Centrale Europea per porvi rimedio.

La Commissione può, altresì, ritenere necessaria l'adozione di specifiche misure aggiuntive e che tale situazione di criticità possa incidere sulla stabilità finanziaria dell'intera eurozona: in questo caso, il Consiglio, su proposta della Commissione, può raccomandare allo Stato interessato, a maggioranza qualificata, di richiedere l'assistenza finanziaria e predisporre un programma di aggiustamento macroeconomico.

Nel regolamento n. 473/2013 è stato previsto che la Commissione Europea debba ricevere il disegno di legge di bilancio (da approvare comunque entro il 31 dicembre) entro il 15 ottobre dell'anno precedente cui il bilancio fa riferimento e che, entro il 30 novembre, possa formulare un

[134] In realtà l'attribuzione della politica monetaria alla Banca Centrale Europea (vincolata, a sua volta, dal proprio Statuto a non procedere a forme più o meno espresse di *bail out*) dovrebbe garantire di per sé i mercati circa il rischio di monetizzazione del debito. Il paradosso del periodo in esame è che si assiste ad una continua emanazione di normativa europea volta a restringere le politiche di bilancio degli Stati, mentre la stessa Banca Centrale ha dato corso ad una politica monetaria espansiva a partire dalla seconda metà del 2011, pur vincolando il proprio intervento a stringenti requisiti di condizionalità per gli Stati beneficiari (si veda, al riguardo, F. Nugnes, *L'Europa e la crisi. Gli interventi della Banca centrale europea e la creazione del Meccanismo europeo di stabilità*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 settembre 2012).

[135] Cfr. G. L. Tosato, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 81-87.

parere e richiedere, se del caso, la presentazione di un progetto di bilancio modificato, pur se formalmente senza che ciò comporti obblighi giuridici a carico delle autorità nazionali[136].

In tal modo, la politica di bilancio viene considerata, secondo la Commissione, una "questione di interesse comune" da parte degli Stati dell'Eurozona, perdendo quella classica prerogativa prettamente statuale: inoltre dovrebbero essere istituiti meccanismi adeguati per il coordinamento tre le istituzioni europee, nonché tra queste ultime e le autorità di governo nazionali al fine di integrare gli indirizzi dell'Unione nella predisposizione ed approvazione dei bilanci a livello nazionale.

Tali innovazioni rafforzano la posizione della Commissione che, vigilando sulla concreta attuazione degli indirizzi rivolti agli Stati durante il c.d. "semestre europeo" potrebbe rilevare, in sede di parere al disegno di legge di bilancio, l'eventuale allontanamento dai parametri europei di finanza pubblica e giustificare, se del caso, la raccomandazione al Consiglio per l'avvio dei disavanzi eccessivi.

7. L'interazione tra Unione Europea e Stati membri nel c.d. "semestre europeo": spunti per una nuova responsabilità dell'indirizzo politico finanziario

L'evoluzione della normativa europea a seguito delle innovazioni apportate dal c.d. *Patto Europlus*, dal c.d. *Six pack* e dal *Two pack* ha conferito centralità alla programmazione come metodo di governo dei conti pubblici e strumento di "governance" complessiva delle politiche economiche, diversamente dall'approccio iniziale del Trattato di Maastricht e del Patto di Stabilità e di Crescita volto a valorizzare maggiormente i vincoli contenutistici ed i meccanismi sanzionatori *ex post*.

Si assiste, altresì, ad una crescente attenzione circa l'importanza della stabilità del sottostante quadro macroeconomico, sia per le ricadute che determina sull'andamento dei saldi di bilancio, sia perché una compiuta valutazione dei fondamentali economici può attenuare una valutazione critica

[136] In ogni caso, secondo G. Rivosecchi (op. cit., in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, pag. 7) "il già menzionato *Two Pack*, oltre a rafforzare in senso ulteriormente restrittivo il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio dei paesi della zona euro, istituzionalizzano un calendario di bilancio comune (art. 3 COM (2011) 821), consentirebbe tra l'altro alla Commissione, in caso di scostamento dagli obiettivi parametrici, di rendere un parere negativo sul documento programmatico di bilancio direttamente al parlamento nazionale (artt. 6-8 COM (2011) 821), finendo, in tal modo, per imporre interventi correttivi alle Camere stesse sia nella fase di predisposizione del bilancio, sia, in via successiva, nell'esecuzione del bilancio, al fine di scongiurare la formazione di disavanzi eccessivi anche nel corso dell'esercizio finanziario". In sostanza, pur non potendo configurare un potere di veto della Commissione nei confronti del disegno di legge di bilancio, è indubbio che le previsioni del regolamento restringono i margini di manovra dei singoli Paesi, sia per la rilevanza che eventuali indicazioni della Commissione europea avrebbero sullo sviluppo della decisione di bilancio nazionale, sia perché il mancato adeguamento dello Stato potrebbe rientrare tra le motivazioni per l'avvio di una procedura per disavanzo eccessivo.

sullo stato dei conti pubblici (ad esempio, considerando anche il livello del debito privato di famiglie ed imprese, ovvero le passività derivanti dall'invecchiamento della popolazione anziché limitarsi a quantificare lo *stock* dei titoli di Stato in circolazione).

Il nuovo sistema di *governance* economica dell'Unione dovrebbe articolarsi lungo quattro direttrici fondamentali: un più stringente meccanismo di programmazione e coordinamento delle politiche economiche nazionali nell'ambito del c.d. "semestre europeo"; un'applicazione maggiormente vincolante del sistema di sorveglianza multilaterale previsto dal Patto di stabilità e crescita, anche sotto il profilo sanzionatorio; un processo di armonizzazione delle regole di contabilità e di programmazione finanziaria degli Stati membri, orientato all'introduzione di requisiti essenziali comuni ai fini della raccolta, classificazione, redazione e trasmissione dei dati contabili su un arco temporale pluriennale (c.d. "quadri nazionali di bilancio"); un meccanismo permanente di gestione delle crisi economico-finanziarie per salvaguardare la stabilità dell'area dei Paesi aderenti alla moneta unica[137].

In tale contesto, assume centralità la previsione del c.d. "semestre europeo" che realizza un vero e proprio ciclo annuo di programmazione finanziaria multilivello all'interno del quale si sviluppano le politiche di bilancio di ciascun Paese, secondo un'ottica *ex ante* che coinvolge anche il piano macroeconomico per realizzare obiettivi di convergenza delle politiche economiche degli Stati dell'eurozona[138].

---

[137] Come precisato da G. Cogliandro (*La governance economica europea*, in *www.federalismi.it*, n. 8, 2011, pag. 2) "il termine governance esprime (a differenza di government che indica sia il governo, sia l'amministrazione pubblica) una concezione non autoritativa del processo decisionale pubblico, concezione ravvisata, di volta in volta, nella "risoluzione collettiva dei problemi" (Osborne & Gaebler), nella "interazione degli sforzi di intervento di tutti gli attori coinvolti" (Kooiman), nelle tecniche utilizzate per individuare le organizzazioni e i programmi necessari per realizzare le mire e le preferenze dei cittadini (Purchase & Hirshhorn), in tecniche e raccordi di carattere legislativo, regolamentare, normativo, amministrativo di prassi e comportamenti necessari per consentire il funzionamento complessivo del sistema, in un "processo di riallocazione del potere pubblico tra soggetti pubblici e soggetti privati di vario genere, e un conseguente processo verso il basso di quote sensibili di potere" in una "redistribuzione di autorità e in un incremento degli attori legittimati, che portano ad un crescente bisogno di coordinamento (…). Secondo il Libro bianco della Commissione del 2001, il concetto di governance designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza".

[138] Cfr. G. Rivosecchi, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2011, pag. 3, il quale evidenzia, altresì, che "il governo dei conti pubblici degli Stati membri viene quindi attratto in chiave europea non più soltanto sotto specie di vincolo di risultato in riferimento agli obiettivi parametrici posti dal Trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità, ma anche sotto quello -più stringente e pervasivo- relativo ai tempi, alle procedure e (in larga parte) ai contenuti della programmazione economico-finanziaria delle risorse e degli investimenti pubblici, nell'ambito di un più ampio quadro di valutazione dello stato di salute dell'economia dei Paesi membri che si avvale anche, come vedremo, di indicatori macroeconomici provenienti dal settore privato (ad esempio, l'indebitamento delle famiglie e delle imprese). Sotto questo profilo, ci si limita ad osservare incidentalmente come le iniziative richiamate esprimano la consapevolezza in merito all'opportunità, da un lato, di una forte ripresa della mano pubblica nel governo dell'economia e, dall'altro, di ancorare il coordinamento delle politiche economiche e i processi di convergenza a parametri relativi non soltanto all'andamento delle finanze pubbliche dei Paesi membri, ma anche allo stato di salute complessivo delle loro economie. L'esperienza irlandese e quella greca, solo per citare gli esempi più recenti e

A ciò si aggiunge il tentativo di creare forme di coordinamento e di programmazione preventiva degli interventi di sostegno all'economia nonostante i limiti del Trattato di Lisbona, che, sotto questo profilo, non ha innovato l'incidenza degli "indirizzi di massima" delle politiche economiche nazionali stabiliti in sede europea (si vedano, al riguardo, gli articoli 2, par. 3, e 5, par. 1, TFUE).

Tale evoluzione della *governance* economica europea deve essere necessariamente valutata tenendo conto della perdurante sproporzione tra l'accentramento della politica monetaria nell'eurozona e la politica di bilancio, rimasta nelle mani degli Stati pur nei limiti dei vincoli di finanza pubblica imposti dal diritto comunitario.

Fino a questo momento, la previsione di soglie massime al disavanzo ed al debito rispetto al prodotto interno lordo è sembrato volto a realizzare quella *reductio ad unum* che la nascita di una unione monetaria inevitabilmente avrebbe richiesto ma che la logica funzionalista alla base del processo di integrazione europea (salvo alcune accelerazioni che eventi esterni hanno determinato, come è avvenuto nel caso della riunificazione tedesca per quanto riguarda la creazione dell'UME) non rendeva possibile, perché avrebbe richiesto una espressa volontà politica per dare luogo ad una ulteriore (e forse, per certi aspetti, anche più importante) cessione di sovranità da parte degli Stati membri[139].

Non è così emerso un ben definito indirizzo politico finanziario, articolato secondo il nuovo sistema multilivello che vede coinvolti Stati e Unione Europea secondo paradigmi assolutamente innovativi rispetto al funzionamento delle "classiche" organizzazioni regionali: tale indirizzo, peraltro, avrebbe dovuto essere necessariamente comune e non, *sic et simpliciter*, unico, tenuto conto delle marcate specificità dei singoli Paesi e dell'impossibilità di addivenire, al livello delle autorità di bilancio, a quella centralizzazione che è stata invece realizzata sul versante della politica monetaria.

Invece le scelte adottate a partire dal Patto di Stabilità sono state volte a realizzare, mediante una "forzata" convergenza delle politiche di bilancio, una maggiore omogeneità delle condizioni macroeconomiche, ovvero una maggiore flessibilizzazione e mobilità dei fattori produttivi, al fine di stimolare, mediante le politiche di ammodernamento e ristrutturazione dei sistemi economici nazionali, una autonoma capacità di reazione da parte di questi ultimi ad eventuali *shocks* esterni

---

macroscopici, hanno abbondantemente dimostrato i rischi a cui possono essere esposti gli Stati membri anche in caso di eccessivo indebitamento del settore privato".

[139] In merito allo scollamento tra politica monetaria comune e fondamento prettamente intergovernativo delle politiche di bilancio nazionale, si veda, tra gli altri, l'analisi di A. Zorzi Giustiniani, *La governance economica europea alla vigilia della ratifica del Trattato costituzionale*, in *Istituzioni, Diritti, Economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione Europea*, a cura di G. Colombini e F. Nugnes, Edizioni Plus, Pisa, 2004, pag. 175 e seguenti.

di varia natura, esonerando così sia i singoli Paesi che le stesse istituzioni comunitarie a dovervi intervenire per fronteggiarle.

La recente crisi economico-finanziaria ha reso necessario riconfigurare la politica di bilancio dell'eurozona, rafforzando i vincoli contenutistici ma valorizzando, come mai fino a questo momento, gli aspetti più prettamente procedurali delle decisioni di finanza pubblica, nel quadro della definizione ed implementazione degli obiettivi di medio termine variabili da Paese a Paese ed oggetto comunque di una continua interazione, già nella fase propedeutica alla predisposizione dei documenti di bilancio, con le stesse istituzioni europee.

Diversamente dai vincoli parametrici che, per loro natura, agiscono "in negativo", la configurazione della nuova *governance* economica europea tende a delineare, "in positivo", prospettive evolutive nella direzione di una progressiva attrazione a livello europeo di quote di sovranità nelle politiche di governo dell'economia[140].

La conferma dell'importanza delle recenti innovazioni della disciplina europea dei conti pubblici si è avuta, proprio con riferimento all'Italia, nel rapido recepimento sul piano normativo interno della nuova *governance* economica.

Col fine precipuo di allineare la tempistica della procedura di bilancio nazionale (che di fatto prende avvio con la presentazione del Documento di Economia e Finanza) ai crescenti obblighi procedurali previsti in sede europea, è stata così modificata la legge n. 196/2009 con la legge n. 39/2011 "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri".

Con tale provvedimento normativo, è stato rafforzato il ruolo del Parlamento nella fase propedeutica alla predisposizione dei documenti di bilancio, sia introducendo nuovi obblighi informativi a carico del Governo[141], sia ampliando il contenuto della Decisione di Finanza Pubblica (ora Documento di Economia e Finanza) al fine di ricomprendervi anche gli schemi di aggiornamento del programma di stabilità e del piano nazionale di riforma, prima del successivo inoltro alle competenti autorità europee[142].

---

[140] Cfr. G. Rivosecchi, op. cit., 2011, pag. 3.

[141] Nello specifico, è stato previsto un generale obbligo per il Governo di trasmettere alle Camere tutti i documenti ricevuti dalle istituzioni dell'Unione nell'ambito del Semestre europeo, cui si aggiunge quello specificamente assegnato al Ministro dell'economia e delle finanze di riferire alle competenti commissioni parlamentari in merito alle linee-guida in materia di politica economica e di bilancio elaborate dal Consiglio europeo tra febbraio e marzo. Si veda, al riguardo, L. Donatelli, *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance economica europea: regole numeriche e procedure di enforcement tra livello unionale e livello interno*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 28 ottobre 2013.

[142] In particolare, è stato ridefinito il contenuto del nuovo DEF, stabilendo che lo stesso sarà articolato in tre sezioni: la "prima sezione" contiene lo schema del "Programma di stabilità" da sottoporre alle autorità europee; la "seconda sezione" presenta dati e informazioni che in gran parte il Governo era già tenuto a fornire alle Camere, nell'ambito della "Relazione sull'economia e la finanza pubblica", ovvero con la "Decisione di finanza pubblica" (le novità ora

Peraltro, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 39/2011, è stata resa obbligatoria la Nota di aggiornamento al Def, da presentare al Parlamento entro il 20 settembre di ciascun anno (a ridosso cioè dell'avvio della sessione di bilancio), con la quale vengono aggiornate le previsioni economiche e di finanza pubblica in base ai dati ottenuti tra la presentazione del Def e la Nota, nonché gli obiettivi programmatici, tenendo conto di eventuali raccomandazioni approvate dal Consiglio dell'Unione europea sul Programma di Stabilità e sul Programma Nazionale di Riforma. Nel medesimo documento sono anche fissati gli obiettivi di saldo netto da finanziare per il bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale, nonché i contenuti del Patto di stabilità interno, con le relative sanzioni da applicare, e del Patto di convergenza.

Pertanto, con tale riforma si è assistito ad un rapido recepimento da parte del Legislatore nazionale della riforma della *governance* economica, rielaborando le diverse fasi di programmazione delle linee-guida della successiva manovra di bilancio secondo le scadenze fissate in sede europea, con l'ulteriore conseguenza di valorizzare il ruolo del Parlamento in un processo che, essendo incentrato sul rapporto tra lo Stato e l'Unione Europea, fino ad oggi ha reso l'Esecutivo stesso l'interlocutore unico per gli altri *partners* europei e le istituzioni comunitarie[143].

Più in generale, dall'esame delle innovazioni normative elaborate in ambito europeo si evince come l'ambito riservato sia alle fonti che alle procedure comunitarie di sorveglianza

introdotte riguardano la specificazione che le previsioni tendenziali a legislazione vigente debbano essere effettuate almeno per il triennio successivo -il medesimo orizzonte temporale viene richiesto con riferimento alle previsioni tendenziali del saldo di cassa del settore statale-, l'introduzione, accanto alle previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente, delle previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico delle amministrazioni pubbliche, anch'esse per almeno un triennio); la "terza sezione" del DEF, reca lo schema del "Programma nazionale di riforma", contenente le priorità del Paese e le principali riforme da attuare, nonché lo stato di avanzamento delle riforme avviate.

Per una disamina della legge n. 39 del 2011, si veda R. Dickmann, *La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della governance economia europea*, in www.federalismi.it, 14 aprile 2011, secondo il quale, tra l'altro, "si percepisce la sensazione di una riforma non ancora consolidata, in corso di svolgimento nell'ambito di un processo di conformazione del bilancio dello Stato e degli enti locali ai condizionamenti europei in materia di stabilità e crescita, che per l'Italia ha la durata di almeno quattro anni dalla data di entrata in vigore della legge n. 196. Nel corso di tale processo l'intero impianto delle relazioni tra Camere e Governo in materia finanziaria è destinato a ristrutturarsi, lasciando al Parlamento prevalenti competenze di controllo e di indirizzo e riservando all'Esecutivo tanto la potestà decisionale in materia di spesa pubblica quanto le connesse responsabilità sia politiche sia a livello di pubbliche amministrazioni".

[143] Secondo G. D'Arconzo (*Le scelte di finanza pubblica durante la crisi: la prima applicazione del ciclo di programmazione economica alla luce dell'introduzione del semestre europeo*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012, pag. 3) "si conferma l'urgenza di individuare con precisione i compiti di Parlamento e Governo in un settore decisivo come quello della finanza pubblica (…) L'Esecutivo è dunque chiamato, anche per la maggior rapidità che caratterizza la sua azione rispetto a quella del Parlamento, ad assumere le decisioni fondamentali per realizzare gli obiettivi di finanza pubblica che daranno attuazione non solo al programma di governo sul quale ha ottenuto la fiducia parlamentare, ma anche agli impegni assunti in sede europea. Se questo è vero, è necessario che il Parlamento si doti di strumenti in grado di esaltarne il ruolo di controllo. In quest'ottica, l'art. 4 della l. n. 169 del 2011, tra le altre cose, ha significativamente implementato gli obblighi di informazione da parte del Governo verso il Parlamento. Pare quindi indispensabile avviare una riflessione sulla riforma delle norme dei regolamenti parlamentari la cui inadeguatezza, come si è visto, rispetto alla nuova configurazione della sessione di bilancio è apparsa evidente già all'esito della prima applicazione".

economica si sia progressivamente allargato, fino a ricomprendere anche parametri macroeconomici, rafforzando nel contempo il ruolo dei Parlamenti nazionali.

Ciò appare particolarmente importante per l'Italia, in quanto tale processo di rielaborazione ed approfondimento della *governance* economica europea può favorire un riequilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento della definizione dell'indirizzo politico finanziario, alla luce del crescente peso dell'Esecutivo nelle decisioni di finanza pubblica (oltre che nel procedimento legislativo *tout court*) che si riscontra nel continuo ricorso alla decretazione d'urgenza, specie all'indomani dello scoppio della crisi finanziaria che ha ulteriormente rafforzato il ricorso ai decreti legge, alla questione di fiducia (spesso posta su leggi di conversione dei decreti legge stessi), fino alla pratica dei c.d. "maxiemendamenti" che ha riguardato anche la "legge di stabilità" (ex legge "finanziaria")[144].

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, giova evidenziare che le nuove regole europee e la modifica della legislazione nazionale di contabilità potranno contribuire a "sdrammatizzare" la decisione di bilancio, non solo per il fatto che gli obblighi previsti dal c.d. "semestre europeo" consentiranno una preventiva indicazione delle linee guida della futura manovra di finanza pubblica (peraltro sulla base di un documento approvato dal Parlamento, il Def, che a sua volta recepisce i contenuti dei programmi che il Governo dovrà trasmettere alle istituzioni europee competenti)[145], ma anche per la logica di programmazione delle spese prevista già dalla legge n.

[144] Si veda, al riguardo, N. Lupo, op. cit., in *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Giuffré, Milano, 2003, pag. 149 e seguenti, nonché G. Rivosecchi (op. cit., in *Rivista AIC*, n. 1, 2012, pag. 4) il quale evidenzia, tra l'altro, che "la sequenza dei provvedimenti di governo dei conti pubblici degli anni più recenti esprime la tendenza sempre più marcata a effettuare corpose anticipazioni dei contenuti delle manovre autunnali attraverso uno o più decreti-legge -originariamente collocati nel periodo primaverile e, negli anni più recenti, "spalmati" su tutto l'anno, a seconda delle esigenze di correzione dell'andamento delle finanze pubbliche- sui quali viene posta dal Governo la questione di fiducia al fine di garantirne la tempestiva approvazione. Sin dall'avvio della XVI legislatura si è assistito ad un ulteriore incremento di questa tendenza, che ha finito per determinare un consistente svuotamento dei contenuti della legge finanziaria e degli altri provvedimenti in cui si articola il ciclo annuale di bilancio".

[145] Da notare che il Governo italiano aveva già provveduto ad anticipare i contenuti della manovra finanziaria con il decreto legge n. 112/2008, prima della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, nonché della riforma della *governance* economica europea: con tale provvedimento d'urgenza, perorato dall'allora Ministro dell'Economia Tremonti e volto a favorire il risanamento dei conti pubblici, veniva così snellito il contenuto della legge "finanziaria" che per quell'anno, in via sperimentale, avrebbe contenuto "esclusivamente disposizioni strettamente attinenti al suo contenuto tipico con l'esclusione di disposizioni finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia nonché di carattere ordinamentale, microsettoriale e localistico" (cit. art. 1 bis del decreto legge, modificato poi dall'art. 23, comma 21 ter del decreto legge n. 78/2009 che ha esteso tale previsione anche alla "finanziaria 2010"). Tuttavia, a fronte di tale misura estemporanea e, ancora una volta, basata sull'emanazione di un decreto legge, si assiste ora ad una razionalizzazione della decisione di bilancio che si basa su una procedimentalizzazione della stessa allargata per quanto riguarda l'arco temporale in cui si sviluppa e approfondita in quanto realizza una compenetrazione tra i due livelli, quello nazionale e quello europeo ed un rafforzamento -almeno in potenza- del ruolo del Parlamento, che in tale contesto dovrebbe essere coinvolto maggiormente rispetto a quanto accadeva in passato, quando veniva sistematicamente aggirato dall'uso reiterato della decretazione d'urgenza. Purtroppo, la particolare situazione politico-istituzionale italiana che ha portato proprio nel 2011 (cioè all'apice della crisi economico-finanziaria) alla caduta del Governo Berlusconi, sostituito dall'Esecutivo tecnico guidato da Mario Monti e che ha visto, altresì, all'indomani delle elezioni politiche del 2013, la formazione di un Governo di grande coalizione continuamente percorso da fibrillazioni nella propria maggioranza di riferimento, non

196/2009 che si basa, tra l'altro, sulla quantificazione, in sede di legge di bilancio, delle dotazioni finanziarie dei programmi di spesa nell'arco del triennio.

Permane tuttavia il problematico rapporto tra i vincoli contenutistici imposti alle autorità di governo nazionali ed il rafforzamento delle prescrizioni procedurali in materia di finanza pubblica[146]: c'è da domandarsi se la crescente compenetrazione tra le procedure di bilancio nazionali e la nuova *governance* europea dei conti pubblici possa favorire una diversa sensibilità delle istituzioni europee rispetto alle peculiarità dei singoli Paesi.

Detto in altri termini, bisogna vedere se la riduzione dei margini di manovra dei *policy-makers* nazionali -non solo sotto l'aspetto dei saldi di bilancio ma anche dell'articolazione della procedura di decisione di finanza pubblica- possa attenuare il tecnicismo ed il tendenziale automatismo su cui si fondano i parametri europei[147].

8. Il c.d. *Fiscal Compact.*

A seguito dell'aggravarsi degli indicatori macroeconomici e di bilancio in molti Stati, il 9 dicembre 2011 i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri dell'eurozona hanno deciso di stipulare il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e

ha ancora consentito di sfruttare gli effetti "razionalizzanti" sulla forma di governo nazionale che le innovazioni normative in esame avrebbero potuto (e potrebbero tutt'ora) determinare.

[146] Con riferimento al rapporto tra vincoli contenutistici e vincoli procedurali in un sistema multilivello quale quello europeo, G. Rivosecchi (op. cit., 2011, pag. 13) ritiene che "il problema non è infatti, ancora una volta, quello di costituzionalizzare vincoli quantitativi al processo di bilancio, ma piuttosto quello di mettere in comunicazione, con adeguati sistemi di raccordo, i vincoli europei -specie nella loro rinnovata versione quantitativa- con i processi di programmazione finanziaria e di bilancio degli Stati membri. Da un lato, infatti, quelle Costituzioni che includono vincoli di contenuto non hanno impedito lo sforamento dei parametri (basti pensare al stato di disavanzo eccessivo della Germania del 2003), nonostante la riaffermata giustiziabilità delle procedure di sorveglianza e di quelle sanzionatorie; dall'altro le crisi economico finanziarie inducono spesso ad adottare soluzioni di sostegno all'economia orientate in tutt'altra direzione. Al riguardo, è sufficiente richiamare, a titolo di esempio, i provvedimenti anticrisi dall'amministrazione Obama, che in larga parte poggiavano proprio sulla mancanza di vincoli quantitativi nella Costituzione americana, nonostante i risalenti tentativi di emendamento e l'irrigidimento della legislazione ordinaria operata, soprattutto, attraverso i c.d. *Gramm-Rudman-Hollings Acts I e II*; o, ancora, le misure di sostegno previste nei confronti della stessa Grecia da parte degli altri Stati membri dell'Unione europea.

[147] G. Pitruzzella (op. cit., 2012, pag. 41-42) ritiene che "alcune delle tendenze precedentemente richiamate sembrano portare ad un'inversione di tendenza rispetto alla "organocrazia", con un ridimensionamento del ruolo della Commissione a favore del Consiglio. Ferma restando l'indipendenza della BCE nella gestione della politica monetaria in chiave antinflazionistica, il coordinamento macroeconomico e quello delle politiche fiscali e la gestione delle misure di solidarietà finanziaria sembrano spostare il baricentro del sistema verso il Consiglio. Il metodo intergovernativo sembra prevalere". Peraltro (pag. 45-46) "la nuova governance economica europea accentua il ridimensionamento della sovranità degli Stati ed accresce i poteri allocati nella dimensione sovranazionale, riducendo sensibilmente la lamentata debolezza dei poteri dell'Unione in questo campo, ma dà centralità al Consiglio dove si confrontano gli interessi statali (…) Ma fino a quando sarà possibile che l'accomodamento di questi interessi nazionali rafforzi pure l'integrazione europea? (…) Si ripropone così la questione istituzionale, lasciata irrisolta dal Trattato di Lisbona, e cioè la questione della legittimazione democratica degli organi dell'Unione, delle regole per decidere e del ruolo del Parlamento dell'Unione, una espressione diretta dei 500 milioni di cittadini dell'Unione".

monetaria (il c.d. *Fiscal Compact*)[148] volto a rafforzare il pilastro economico dell'Unione, nel solco di quanto già stabilito dal c.d. *Patto Europlus*, nonché migliorare la *governance* dell'eurozona.

Il c.d. *Fiscal Compact* (effettivamente stipulato il 2 marzo 2012 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2013[149]) rientra tra i classici accordi di diritto internazionale[150], pur essendo stato elaborato da un gruppo di lavoro formato dai rappresentanti degli Stati membri, della Commissione Europea, del Regno Unito e del Parlamento Europeo: quest'ultimo, peraltro ha lamentato proprio il fatto che gli stessi obiettivi potevano essere comunque perseguiti facendo ricorso al metodo comunitario ed agli strumenti già previsti dal diritto dell'Unione, auspicando comunque un suo maggiore coinvolgimento, nonché il rafforzamento della cooperazione con i Parlamenti nazionali[151].

---

[148] Tale espressione è stata coniata dal Presidente della Banca Centrale Europea in un discorso dinnanzi al Parlamento Europeo il 1° dicembre 2011, prendendo spunto da una frase di Alexander Hamilton, uno dei *Founding Fathers* americani ed ideatore dell'unione economica e monetaria americana, il quale, in uno scritto del 25 febbraio 1775 (*The Farmer Refuted*) diceva che "*the origin of all civil government, justly established, must be a voluntary compact between the rulers and the ruled*". Come vedremo più avanti, tuttavia, l'architettura istituzionale disegnata dal c.d. *Fiscal Compact* per la *governance* dell'Unione non appare adeguata ad affrontare le sfide di efficacia economica e legittimità democratica prodotte dall'odierna crisi finanziaria nell'UE, motivo per cui tale trattato dovrebbe essere quanto prima affiancato da una sorta di *Political Compact*, nel solco degli ideali del costituzionalismo e del federalismo patrocinati dallo stesso Hamilton (nel senso F. Fabbrini, *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2012, pag. 437-438).

[149] L'Italia ha provveduto alla ratifica il 23 luglio 2012 con la legge n. 114.

[150] Come noto, non era possibile addivenire ad una modifica dei Trattati (per la quale è richiesta l'unanimità degli Stati) a causa del veto del Regno Unito. In ogni caso, ai sensi dell'art 2 par. 2 del Trattato quest'ultimo si applica nella misura in cui è compatibile con i trattati su cui si fonda l'UE e con il diritto europeo e non pregiudica la competenza dell'Unione in materia di unione economica. Sul rapporto tra il Trattato in esame ed il diritto europeo, si veda, tra gli altri, L. Besselink e J. H. Reestman, *The Fiscal Compact and the European Constitutions: «Europe speaking German»*, in *European Constitutional Law Review*, n. 8, 2012, pag. 1 e seguenti. Secondo G. L. Tosato (*Il Fiscal Compact*, in *Le istituzioni europee dopo il Trattato di Lisbona*, in www.astrid-on-line.it, 2012, pag. 2) "la tempistica del *Fiscal Compact* merita di essere segnalata. Il via alla sua elaborazione è stato dato nel vertice del dicembre 2011, meno di un mese dall'entrata in vigore del c.d. *Six Pack* (il noto pacchetto di sei provvedimenti, 5 regolamenti e una direttiva). Viene dunque da chiedersi se questo strumento fosse effettivamente necessario. Stando alle norme materiali in esso contenute la risposta dovrebbe essere negativa. Il Fiscal Compact ribadisce la regola del bilancio in pareggio o in attivo, già fissata fin dal Patto di stabilità e crescita (PSC) del 1997. Per il resto conferma la disciplina del PSC come integrata e modificata dal c.d. *Six Pack*. L'unica vera novità è costituita dall'obbligo per gli Stati contraenti di inserire la regola "aurea" del pareggio di bilancio nel proprio interno a livello preferibilmente costituzionale o quasi costituzionale. Ma è dubbio, a stretti termini di diritto UE, che ce ne fosse bisogno (…) In verità si è voluto perseguire un "irrigidimento" (costituzionalizzazione) della disciplina di bilancio; e non potendolo fare tramite una revisione del Trattato, causa l'opposizione di due Stati membri, si è fatto ricorso ad un accordo internazionale extra-UE. Con l'inserimento nel c.d. *Fiscal Compact*, la "regola aurea" può essere modificata solo con il consenso di tutti gli Stati contraenti; in altre parole, a ciascuno di essi è attribuito un diritto di veto. Ed è questo il messaggio politico che si è inteso inviare agli elettori di taluni Paesi (Germania, in primis), nel momento in cui si sta chiedendo il loro contributo per aiutare altri Stati membri in crisi (attraverso i fondi di salvataggio EFSF e ESM)". Per completezza d'informazione, si precisa che anche il c.d. *Patto Europlus* (il quale, non prevedendo impegni vincolanti, non è stato oggetto di procedura di ratifica) non rientra nel diritto europeo e potrebbe piuttosto essere classificato tra gli accordi internazionali in forma semplificata.

[151] Cfr. G. Rivosecchi, op. cit., in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, pag. 6. In ogni caso, come evidenziato da I. Ciolli (*Il pareggio di bilancio in Costituzione, tra le ragioni del diritto costituzionale e i vincoli comunitari*, in *Il diritto dell'economia*, vol. 25, n. 77, 2012, pag. 105 e seguenti) nella stesura dell'accordo il ruolo degli organi rappresentativi è risultato sostanzialmente limitato. In ogni caso, ai sensi dell'art. 2 del c.d. "*Fiscal Compact*", le

Nello specifico, in aggiunta alle previsioni dei Trattati istitutivi, ai sensi dell'art. 3 par. 1 gli Stati parte si impegnano a mantenere in pareggio o in avanzo la posizione di bilancio della propria pubblica amministrazione: tale vincolo si intende rispettato se il saldo strutturale annuo della p.a. (cioè il saldo annuo corretto per il ciclo al netto di misure una tantum e temporanee) è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il Paese, quale definito nel Patto di Stabilità e Crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL ai prezzi di mercato.

Tale limite viene ampliato all'1% del prodotto lordo nazionale nel caso in cui il rapporto tra il debito ed il PIL sia significativamente inferiore al 60% ed i rischi sul piano della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche siano bassi[152].

Inoltre, la convergenza verso tali obiettivi dovrà essere realizzata dagli Stati nel quadro delle proposte della Commissione che tengano conto dei rischi specifici di ciascun Paese sul piano della sostenibilità. Deviazioni temporanee da questo percorso di avvicinamento sono ammesse solo in casi eccezionali[153], in caso contrario si attiva automaticamente il meccanismo di correzione con l'obbligo di porre in essere le misure necessarie per rientrare nei parametri entro un arco temporale prefissato.

Gli Stati stessi devono istituire al proprio interno un meccanismo di correzione "sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione Europea, riguardanti in particolare la natura, la portata ed il quadro temporale dell'azione correttiva da intraprendere, anche in presenza di circostanze eccezionali, e il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni responsabili sul piano nazionale per il controllo dell'osservanza delle regole", in ogni caso rispettando le prerogative dei Parlamenti nazionali.

Particolare importanza assume l'art. 3 par. 2 del Trattato, laddove prevede l'obbligo per gli Stati di attuare quanto previsto al precedente paragrafo introducendo il principio del pareggio di bilancio nel proprio ordinamento entro un anno dall'entrata in vigore dell'accordo "tramite

---

norme ivi previste devono essere interpretate in conformità al diritto dell'Unione e possono essere applicate solo se compatibili con quest'ultimo.

[152] Secondo D. Morgante (*Note in tema di Fiscal Compact*, in *www.federalismi.it*, 4 aprile 2012, pag. 10) "la norma prevede dunque un meccanismo incentrato sulla fissazione di obiettivi di saldo specifici per Paese, ad ogni modo soggetti a un limite generale di disavanzo fissato nello 0,5% del PIL. Dunque non necessariamente un pareggio di bilancio, quanto piuttosto il rispetto di un "equilibrio di bilancio", da individuarsi nel rispetto di un saldo prefissato che può, entro i limiti prestabiliti, essere anche in lieve disavanzo (…) la regola generale del pareggio di bilancio è destinata nel concreto ad articolarsi e a declinarsi in un concetto più ampio e flessibile di "equilibrio di bilancio", che si specifica in saldi strutturali differenziati per singolo Paese, dunque tarati sulle specifiche situazioni finanziarie ed economiche nazionali".

[153] Le "circostanze eccezionali" sono definite come "eventi inconsueti", non soggetti al controllo della parte interessata e con "rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria"; oppure come "periodi di grave recessione economica ai sensi del patto di stabilità e crescita rivisto" (tasso di crescita negativo del prodotto interno lordo, diminuzione cumulata della produzione in un periodo di bassa crescita).

disposizioni vincolanti e di natura permanente -preferibilmente costituzionale- o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio[154].

Al riguardo, è prevista una specifica competenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel giudizio di accertamento circa il mancato rispetto di tale prescrizione, ovvero la non adozione dei provvedimenti richiesti da una pronuncia emanata dalla medesima Corte ai sensi dell'art. 8 par. 1 del Trattato, su iniziativa di una delle Parti contraenti dopo che la Commissione Europea abbia presentato una relazione sulle disposizioni adottate[155].

Nell'ottica di rafforzare la procedura per i disavanzi eccessivi, il Trattato impone per gli Stati che presentano un rapporto tra debito e PIL superiore al 60% di porre in essere un rapido percorso di convergenza verso tale limite al ritmo di un ventesimo l'anno, ribadendo, pertanto, quanto già previsto dal cd. *Six pack*[156].

Inoltre, i Paesi sottoposti a tale procedura devono predisporre "un programma di partenariato economico e di bilancio che comprenda una descrizione dettagliata delle riforme strutturali da definire e attuare per un correzione effettiva e duratura del suo disavanzo eccessivo": la presentazione di tali programmi alla Commissione ed al Consiglio nonché il loro monitoraggio dovranno poi essere inseriti nei meccanismi contemplati nel Patto di Stabilità e di Crescita.

A ciò si aggiunge la previsione secondo la quale le Parti contraenti si impegnano a sostenere le proposte e le raccomandazioni della Commissione nei riguardi di una di loro, qualora quest'ultima ritenga che abbia violato il parametro del disavanzo, salvo votazione a maggioranza qualificata contraria all'adozione di tale atto (prescrizione, questa, che riprende la formula del c.d. *reverse majority voting* già prevista nelle precedenti riforme della *governance* economica europea).

Tuttavia, in fase applicativa permangono quei temperamenti alla disciplina di bilancio previsti dall'art. 126 par. 3 del Trattato di Lisbona dove si fa espressa menzione dei fattori

[154] Come evidenziato da F. Fabbrini (op. cit., 2012, pag. 436) "per la prima volta un trattato europeo impone agli stati membri l'utilizzo di una specifica fonte di diritto interno per la trasposizione di un'obbligazione comunitaria, ovvero la fonte costituzionale (sebbene venga anche ammesso l'utilizzo di fonti infra-costituzionali, purché supra-legislative, in quegli ordinamenti nei quali la via di una modifica costituzionale non sia percorribile)".

[155] La sentenza della Corte è "vincolante per le parti del procedimento, le quali prendono i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta» ed il mancato rispetto di tale decisione può dare vita ad un secondo procedimento giurisdizionale che questa volta può concludersi con la condanna da parte della CGE al "pagamento di una somma forfettaria o di una penalità adeguata alle circostanze e non superiore allo 0,1% del PIL".

[156] Sul carattere cogente di tale parametro dal punto di vista temporale, G. L. Tosato (op. cit., in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 85) evidenzia che di fatto entrerà in vigore a partire dal 2016, in quanto "la riduzione del debito diviene vincolante dal quarto anno successivo a quello in cui il deficit di un Paese si è ridotto sotto la soglia del 3% del pil (vedi l'art. 4 Tscg che rinvia all'art. 2 del PSC come modificato dal reg. 1177/2011). Allo stato attuale, se si fa eccezione per tre Paesi (Estonia, Lussemburgo e Finlandia), tutti gli altri sono oggetto di procedure per deficit eccessivo".

significativi (compresa la spesa per investimenti e la situazione finanziaria del settore privato) di cui la Commissione deve tenere conto, specificati poi nel c.d. *Six pack.*

Infine, il c.d. *Fiscal Compact* viene coordinato con le disposizioni del MES, laddove nel preambolo viene precisato che l'assistenza finanziaria concessa ai sensi del c.d. "fondo salva Stati" sarà subordinata, a partire dal 1° marzo 2013, alla ratifica del trattato in esame da parte del Paese interessato, nonché al recepimento nel proprio ordinamento interno del principio del pareggio di bilancio[157].

Discorso a parte meritano le disposizioni del titolo quinto del Trattato, concernente la *governance* nella zona euro, laddove viene prevista l'istituzione del Vertice euro (Euro Summit), di cui fanno parte i Capi di Stato o di Governo delle Parti contraenti appartenenti all'eurozona, più il Presidente della Commissione Europea: alle riunioni è stabilmente presente il presidente della BCE e possono essere invitati il presidente del Parlamento europeo e quello dell'Eurogruppo.

Il Parlamento Europeo non è coinvolto, pur se sistematicamente informato dell'oggetto e degli esiti degli incontri del Vertice da parte del Presidente di quest'ultimo. In tal modo, all'Eurogruppo si affianca ora il Vertice, secondo una logica duale che sembra riproporre quella tra Consiglio Europeo e Consiglio dell'Unione, anche nella genesi di quest'ultima, essendo il Vertice istituito al di fuori del diritto europeo come, in origine, lo era il Consiglio Europeo prima della sua istituzionalizzazione.

In conclusione, il c.d. *Fiscal Compact* si pone nel solco della normativa europea degli ultimi anni che ha innovato le prescrizioni del Patto di Stabilità e di Crescita rafforzandone sia i meccanismi preventivi che quelli sanzionatori, mostrando una crescente attenzione non solo ai vincoli di bilancio ma anche al quadro macroeconomico di riferimento.

Da una parte, sono stati previsti nel tempo crescenti margini di flessibilità, non solo facendo riferimento al saldo strutturale (in luogo del più generico disavanzo indicato nei Trattati (pur restringendone il limite massimo) ma anche prevedendo un obiettivo di medio termine che, differenziandosi da Paese a Paese, favoriva la programmazione della spesa e, più in generale, l'implementazione delle necessarie riforme di struttura che, come noto, nell'immediato possono determinare maggiori oneri a carico dei conti pubblici.

Inoltre, relativamente ai fattori significativi di cui la Commissione deve tenere conto nel valutare il percorso di riduzione dell'eccedenza di debito, deve essere registrato che nella prima

[157] Come evidenziato da G. L. Tosato (op. cit., 2012, pag. 2) tale collegamento esplicita il messaggio politico che si è inteso dare con il c.d. "*Fiscal Compact*" all'opinione pubblica dei Paesi dell'eurozona più forti, "*in primis*" la Germania, all'atto di destinare risorse agli Stati in difficoltà. Si veda anche L. S. Rossi, *"Fiscal Compact" e trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata dell'UE*, in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 2, 2/2012, pag. 293 e seguenti.

versione del Trattato si faceva rimando al solo comma 1 bis dell'art. 2 del regolamento n. 1467/97 come modificato dal c.d. *Six pack*, mentre nella stesura definitiva il riferimento è stato esteso all'intero art. 2 sopra citato, anche su insistenza della delegazione italiana che ha così inteso valorizzare i punti di forza o comunque i settori dove sono stati realizzati significativi progressi[158].

Dall'altro lato, tuttavia, la prescrittività di tali disposizioni è stata accresciuta sia con una maggior compenetrazione tra la *governance* economica europea e le decisioni di bilancio nazionali, rendendo le istituzioni europee (*in primis*, la Commissione) delle scelte di bilancio dei singoli Paesi, sia prevedendo un recepimento dei vincoli di bilancio, fino a questo momento rimasti nell'alveo del diritto comunitario, da parte dell'ordinamento intero degli Stati stessi, rendendone così possibile la giustiziabilità da parte delle Corti: a ciò si aggiunge la quasi automaticità del meccanismo sanzionatorio, che si giova peraltro del rafforzamento del ruolo della Commissione anche a seguito della progressiva estensione del c.d. *reverse majority voting*.

Sotto l'aspetto prettamente giuridico, si potrebbe ritenere che il *core* delle prescrizioni del c.d. *Fiscal Compact*, non presentando radicali elementi di novità rispetto alla normativa in materia come innovata, da ultimo, con il c.d. *Six pack* (il c.d. *Two pack*, infatti, è successivo al c.d. *Fiscal Compact*) , fosse già recepito nel diritto interno degli Stati membri in forza della ormai conclamata superiorità del diritto comunitario nella gerarchia interna delle fonti (eccetto i c.d. "controlimiti", elaborata dalla giurisprudenza costituzionale di vari Paesi, in particolare Germania e Italia), trattandosi peraltro di normativa *self-executing*[159].

Anzi, sotto questo punto di vista il c.d. *Fiscal Compact*, essendo un trattato di diritto internazionale, viene recepito sul piano interno in modo meno stringente rispetto al diritto

[158] Cfr. F. Capuano, *Il trattato sul Fiscal Compact*, elaborato dal Senato della Repubblica (Servizio affari internazionali-Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea), Dossier n. 94/DN, 16 aprile 2012, pag. IX.

[159] Come evidenziato da G. L. Tosato (*La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, Relazione al seminario su *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Roma, Palazzo della Consulta, in *www.cortecostituzionale.it*, 22 novembre 2013, pag. 12-13) "in base a noti e consolidati principi, le norme dell'Unione godono nel nostro diritto interno di una posizione di primato rispetto a quelle nazionali (…) Il principio del primato trova la sua base generale nell'art. 11 Cost., affiancato (a seguito della revisione costituzionale del 2001) dall'art. 117 Cost., che lo conferma ed esplicita con riguardo all'esercizio della funzione legislativa. Il primato incontra un limite solo nel nucleo di principi fondamentali e inderogabili della nostra Costituzione (i c.d. "contro-limiti"). Il sistema ora ricordato si applica generalmente a tutte le norme dell'Unione, ivi comprese quelle in materia di finanza pubblica. Anche nei loro confronti valgono le garanzie della disapplicazione o dell'incostituzionalità delle norme interne confliggenti. E' difficile vedere quali garanzie aggiuntive possano derivare dall'inserimento esplicito in Costituzione della regola dell'equilibrio di bilancio. Questa regola era già indirettamente costituzionalizzata in quanto facente parte delle norme dell'Unione. La riforma costituzionale viene dunque a ribadire e rendere esplicito, in materia di bilancio, un sistema di garanzie per le norme dell'Unione già operante ai sensi degli articoli 11 e 117 Cost. In definitiva, posto che ci troviamo di fronte alla recezione di norme non solo già presenti nel nostro diritto, ma anche con la forza richiesta dalle prescrizioni europee, non si è trattato di un'operazione necessaria in termini strettamente giuridici".

comunitario,[160] non essendo prevista la disapplicazione della normativa nazionale configgente ad opera del giudice ordinario, essendo possibile solo la declaratoria di incostituzionalità da parte del Giudice delle Leggi.

Giove inoltre precisare, per completezza d'informazione, che il processo di adeguamento delle Costituzioni nazionali al principio di equilibrio di bilancio è stato avviato ben prima del c.d. *Fiscal Compact* dai principali Paesi europei, quali la Francia e la Spagna, mentre per l'Italia la conclusione del processo di revisione costituzionale all'indomani della stipula del trattato *de quo* potrebbe erroneamente far ritenere che da quest'ultimo sia stata originata la legge costituzionale n. 1/2012, nella convinzione che *post hoc, ergo propter hoc*.

Tanto detto, a conferma che tale trattato internazionale non abbia innovato ma piuttosto cristallizzato in un vincolo giuridico (pur se allo stato ancora esterno al sistema dell'Unione) le tendenze evolutive della disciplina di bilancio nell'eurozona fino qui introdotte da fonti comunitarie di rango secondario (regolamenti e direttive).

E' comunque indicativo che si sia dovuto ricorrere ad un trattato internazionale che non rientra, pertanto, a pieno titolo (almeno per ora) nella *governance* economica europea; parimenti curioso è che il Regno Unito, patria del modello parlamentare del *party cabinet* non abbia inteso prendervi parte[161].

[160] Nel senso G. L. Tosato (op. cit., 22 novembre 2012, pag. 13) il quale precisa che "il Fiscal Compact è stato recepito con legge ordinaria e questa gode della garanzia che l'art. 117 Cost. dispone per gli accordi internazionali in genere. Non si tratta di una garanzia così penetrante come per il diritto della UE (solo incostituzionalità, non disapplicazione delle leggi confliggenti; inderogabilità delle norme costituzionali non limitata ai contro-limiti); tuttavia la tutela che ne consegue può ritenersi del tutto idonea a soddisfare le prescrizioni europee", motivo per cui ritiene che la vera finalità del trattato fosse quella di dare maggiore visibilità alle regole di bilancio.

[161] Cfr. R. Dickmann, op. cit., in *www.federalismi.it* 15 febbraio 2012, pag. 3, che proprio con riferimento al c.d. "*Fiscal Compact*" ritiene che "tra i risultati indiretti (si potrebbe parlare di collateral effects) il più evidente è un forte pressing sugli equilibri costituzionali interni di ciascun Paese dell'Unione, che si riverbera in particolare sulla dimensione parlamentare dei processi decisionali sul fronte "fiscale", per i quali gli anglosassoni opporrebbero il noto principio no taxation without representation, come dimostra la fiera resistenza del Regno Unito a partecipare al nuovo trattato fiscal compact". Bisogna comunque considerare che nelle posizioni assunte dal Regno Unito nella specifica materia rileva anche la preoccupazione di non vincolare l'attività finanziaria della City di Londra.

CAPITOLO III
LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DEL PRINCIPIO DELL' "EQUILIBRIO" DI BILANCIO: LA LEGGE COSTITUZIONALE N. 1/2012 E LA LEGGE "RINFORZATA" N. 243/2012

Sommario: 1. La legge n. 196 del 2009 e la legge n. 39 del 2011: agli arbori della nuova politica di bilancio. 2. Il dibattito sulla riforma dell'art. 81 della Costituzione. "Equilibrio" o "pareggio" di bilancio? 3. La riforma costituzionale del 2012 come anticipazione del c.d. *Fiscal Compact*. Il superamento della natura "formale" della legge di bilancio e l'estensione dell'obbligo di copertura. 4. La legge "rinforzata" n. 243/2012: una diversa declinazione dei vincoli esterni. 5. Una valutazione complessiva della riforma del 2012. 6. Gli effetti della riforma sul ruolo delle Assemblee legislative: l'Ufficio Parlamentare di Bilancio. 7. Le riforme costituzionali in materia di disciplina di bilancio nei principali Paesi europei. 8. Le anticipazioni della giurisprudenza costituzionale del principio del "pareggio" nel corso del 2012.

1. La legge n. 196 del 2009 e la legge n. 39 del 2011: agli arbori della nuova politica di bilancio

La legge n. 196 del 2009 e la legge n. 39 del 2011 si pongono nella fase di passaggio da una visione prettamente nazionale della politica di bilancio ad un inserimento della stessa nel più ampio contesto della governance economica europea.

In particolare, la legge n. 196 chiude il lungo percorso di riforma avviato con la legge n. 468 del 1978, realizzando quella logica finalistica e programmatoria delle risorse pubbliche a partire dalla strutturazione del documento di bilancio e, per tale via, cercando di definire con chiarezza le attribuzioni del Governo e del Parlamento nella specifica materia, pur riconoscendo la centralità dell'interesse finanziario e, pertanto, l'avvenuto superamento in via di prassi della costruzione teorica sottostante all'art. 81[1].

[1] In particolare, sono stati disciplinati i profili concernenti "coordinamento della finanza pubblica", "armonizzazione dei sistemi contabili", "riforma degli strumenti di governo dei conti pubblici" e "ridefinizione del sistema dei controlli". Con riferimento alle ricadute della legge n. 196 del 2009 sulle autonomie territoriali, si veda G. Rivosecchi, *Parlamento e autonomie territoriali all'ombra del Governo nella riforma della legge di contabilità*, in *www.nelmerito.it*, 22 gennaio 2010.

Da un lato, sono state compendiate in un testo normativo le novità introdotte con la legge di bilancio 2008, a legislazione vigente sulla struttura del documento contabile[2], dall'altro sono stati ridefiniti i compiti di Governo e Parlamento, lasciando a quest'ultimo "prevalenti competenze di controllo e di indirizzo e riservando all'Esecutivo tanto la potestà decisionale in materia di spesa pubblica quanto le connesse responsabilità sia politiche sia a livello di pubbliche amministrazioni"[3].

Ulteriori modifiche sono state, poi, apportate con la legge n. 39 del 2011, al fine di allineare la procedura di bilancio nazionale con i vincoli procedurali previsti dal c.d. "semestre europeo".

Tale provvedimento normativo, approvato nel pieno della crisi dei debiti sovrani e comunque prima della riforma costituzionale del 2012 sul pareggio di bilancio, rappresenta il primo vero recepimento da parte dell'ordinamento nazionale dei vincoli finanziari europei. Fino a quel momento, infatti, dal punto di vista giuridico la conformazione della decisione di bilancio alle regole comunitarie derivava, in via indiretta, dalla generale limitazione di sovranità di cui all'art. 11 della Carta, nonché al più specifico vincolo posto dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali alla potestà legislativa statale e regionale, ai sensi del primo comma dell'art. 117 come novellato nel 2001.

Particolarmente interessante, peraltro, è la circostanza che i vincoli così introdotti non presentano natura contenutistica -pur dovendo l'Italia ottemperare ai parametri numerici previsti dal Patto di Stabilità e di Crescita- bensì hanno carattere prettamente procedurale, essendo volti ad adattare la disciplina nazionale di bilancio alle procedure previste in sede europea.

Ciò premesso, non si può negare che la spinta decisiva alla riforma della legislazione di contabilità di finanza pubblica derivi dalla necessità di adeguare la legislazione in materia ai mutamenti di fondo intervenuti nel tempo a seguito del progressivo rafforzamento dei vincoli finanziari europei[4].

Da un primo esame della legge n. 196 del 2009, si può considerare che le innovazioni prettamente contabili e la ridefinizione dei rapporti tra Governo e Parlamento appaiono strettamente connessi tra loro.

---

[2] Ciò ha riguardato, tra l'altro, la riorganizzazione della struttura del bilancio per "missioni" e "programmi", l'attivazione della c.d. *spending review*, la costituzione della Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (CTFP) e del Servizio Studi della Ragioneria Generale dello Stato.

[3] R. Dickmann, *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema del bilancio dello Stato e degli enti pubblici*, in *www.federalismi.it*, 20 gennaio 2010, pag. 27.

[4] E' da evidenziare che l'iter di approvazione della legge, sorta da iniziativa parlamentare, ha fatto registrare un atteggiamento di dialogo tra maggioranza ed opposizione, che ha portato ad un voto pressoché unanime nelle due Camere in prima lettura (234 voti favorevoli su 255 votanti al Senato, 467 su 469 presenti alla Camera) e l'astensione dei soli membri del PD e dell'UDC nella seconda lettura al Senato.

Con riferimento agli aspetti prettamente contabili, la legge di bilancio è stata classificata per "missioni" e "programmi" ai fini dell'approvazione parlamentare, con l'ulteriore dettaglio per "macroaggregati", "capitoli" e "piani gestionali" ai fini della gestione e della rendicontazione.

Tale innovazione, oltre a recepire i nuovi contenuti della legge di bilancio, come predisposta a partire dal 2008[5], si pone nel solco della semplificazione delle singole "voci" operata con la legge n. 94 del 1997, con la differenza che l'aggregazione delle "partite" di entrata e di spesa risulta, ora, ancor più marcata e calibrata secondo una logica prettamente finalistica (in luogo del precedente sistema basato sui centri di responsabilità amministrativa).

A seguito di tali novità, il Legislatore ha inteso realizzare una maggiore chiarezza sulla destinazione delle risorse pubbliche, agevolando il vaglio parlamentare e permettendo di focalizzare eventuali proposte emendative su macro-settori anziché disperdersi nella più complessa e contabilistica articolazione per unità previsionali di base[6].

Il bilancio italiano tende così ad avvicinarsi a quello degli altri Paesi europei, *in primis* a quello francese che da tempo prevede l'indicazione delle dotazioni finanziarie per "missioni" e "programmi" (anche se la *lois de finances* presenta un quadro informativo indubbiamente superiore, grazie alla previsione di numerosi indicatori in grado di offrire una concreta misurazione degli obiettivi assegnati a ciascun "programma"[7]), saldandosi, a sua volta, con la

---

[5] Le novità contenute nella legge di bilancio 2008 sono state preannunciate nella circolare n. 21 del 2007 della Ragioneria Generale dello Stato che disciplinava, appunto, la predisposizione del documento di bilancio per l'esercizio finanziario successivo secondo la nuova struttura per "missioni" e "programmi" e distinguendo i capitoli "rimodulabili" da quelli "non rimodulabili".

[6] Come evidenziato da C. Goretti e L. Rizzuto, *Il ruolo del Parlamento italiano nella decisione di bilancio - evoluzione recente e confronto con gli altri Paesi*, in www.astrid-online.it, n. 2, 2010, pag. 26, "a partire dal 2008, in Italia, la struttura del bilancio è articolata per programmi e missioni; la nuova legge di contabilità sancisce l'introduzione di tale struttura, stabilendo, altresì, che la nuova unità di voto è costituita dal programma. Tale elemento comporta una riduzione significativa del numero delle unità sottoposte al voto parlamentare: prima del 2000 il parlamento votava oltre 7.000 capitoli, tra il 2000 e il 2007 votava circa 1.500 unità previsionali di base (upb), tra il 2008 e il 2010 sono stati oggetto di voto circa 750 macroaggregati. Nel bilancio 2011 il parlamento si deve preparare a votare circa 168 unità di voto. Una innovazione molto importante, se misurata in termini di potere parlamentare sull'uso delle risorse da parte del governo. Indubbiamente coerente con trend internazionali, ma accentuata nella entità del cambiamento, che vede le unità di voto ridursi a circa 1/40 rispetto a 10 anni fa". La valorizzazione della classificazione delle "poste" contabili in "missioni" e programmi", in aggiunta all'obiettivo di pervenire ad un bilancio redatto in termini di sola cassa (anche se tale previsione contenuta nella versione originaria della legge n. 19 del 2009 è stata sostanzialmente stemperata con le modifiche apportate dalla legge n. 39 del 2011), esprime la consapevolezza che una reale valorizzazione del controllo parlamentare nella decisione finanziaria passa anzitutto per il raccordo con le regole di contabilità previste in sede europea, secondo l'impianto economico-patrimoniale del SEC 95 (N. Lupo e G. Rivosecchi, *Finanza pubblica: principi ordinatori e tendenze evolutive*, in *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, a cura di M. Pellegrini, Cedam, Padova, 2010, pag. 200 e seguenti).

[7] Al riguardo, si precisa che il bilancio francese ha superato la dettagliata articolazione per capitoli e, a livello gestionale, si basa sulle "azioni", che individuano con maggior precisione la finalità degli stanziamenti, raggruppando la spesa a seconda dei beneficiari, al tipo di servizio, nonché all'intervento specifico da finanziare: inoltre, possono rappresentare una modalità particolare di intervento da parte della pubblica amministrazione interessata nell'ambito di un "programma". La presenza degli indicatori serve pertanto a recuperare la minore informazione conseguente al superamento del sistema per capitoli, raccordandosi altresì con la logica finalistica del documento di bilancio.

classificazione per funzioni-obiettivo, già utilizzata in Italia a partire dal 1999 ma solo a fini conoscitivi e non politico-gestionali[8].

Ulteriore modifica riguarda l'estensione al triennio del profilo temporale della legge di bilancio, nonché la distinzione delle risorse dei programmi tra la quota "non rimodulabile" (corrispondente agli oneri inderogabili) e "rimodulabile" (nella quale rientrano le spese da "fattore legislativo" e di "adeguamento al fabbisogno"), anch'essa già prevista in via sperimentale con la legge di bilancio 2008[9].

E' da menzionare anche la previsione di importanti margini di flessibilità nell'allocazione delle risorse, sia in fase di predisposizione ed approvazione del bilancio che nella successiva attività gestionale[10], al fine di superare le perduranti rigidità strutturali del documento contabile: nella medesima direzione si pone la previsione dell'art. 21, comma 7, della legge in esame, che riconduce all'interno della categoria delle spese "rimodulabili" quelle relative ai c.d. "fattori legislativi", il cui importo può essere, appunto, modificato in sede di bilancio[11].

---

[8] Cfr. N. Lupo, op. cit., 2007, pag. 43-44.

[9] A. Monorchio e G. L. Mottura, *Compendio di contabilità di Stato*, Cacucci Editore, Bari, 2014, pag. 185, evidenziano come "in sostanza, la legge n. 196 del 2009 ha istituzionalizzato la prassi, seguita dall'esecutivo a partire dal 2008, di effettuare la programmazione delle misure correttive necessarie al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica con riferimento al triennio di programmazione (c.d. triennalità della manovra di finanza pubblica). In tal modo viene attribuita maggiore certezza alla pianificazione delle risorse e alla programmazione delle attività di ciascuna amministrazione, che può così conoscere con congruo anticipo le risorse disponibili per ciascuna missione e per i sottostanti programmi di propria pertinenza". La triennalità del bilancio appare funzionale alla logica della programmazione: questa, per dispiegarsi efficacemente, richiede un orizzonte di medio periodo nel quale esplicitare la dotazione finanziaria di riferimento (motivo per cui l'art. 7, primo comma della legge n. 196 del 2009 precisa che "l'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa dei bilanci delle amministrazioni pubbliche si conforma al metodo della programmazione"). Al tempo stesso, triennalità e programmazione conferiscono centralità al documento di bilancio, motivo per cui sarebbe potuto giustificare, in prospettiva, il superamento dei limiti del terzo comma originario dell'art. 81 e l'attribuzione al bilancio di una portata sostanziale, in grado cioè di innovare la previgente legislazione tributaria e di spesa.

[10] Nello specifico, l'art. 23 della legge n. 196 del 2009 prevede che i singoli Ministri ogni anno indichino, anche sulla base delle proposte dei responsabili della gestione dei programmi, gli obiettivi di ciascun Dicastero e quantifichino le risorse necessarie per il loro raggiungimento anche mediante proposte di rimodulazione delle stesse risorse tra programmi appartenenti alla medesima "missione", sulla cui congruità si esprime il titolare del Ministero dell'economia. Ulteriore elemento di flessibilità è conferita dalla possibilità, in sede di disegno di legge di bilancio, di "rimodulare" in via compensativa all'interno di un "programma" o tra "programmi" di ciascuna "missione" anche le spese classificate tra i "fattori legislativi" -senza più vincoli percentuali nelle variazioni tra i diversi "macroaggregati"- col solo divieto di utilizzare gli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti. Per quanto riguarda la fase gestionale, la Ragioneria Generale dello Stato, con circolare n. 17 del 10 maggio 2011, ha recentemente precisato i margini di "rimodulabilità" da parte delle pubbliche amministrazioni, sia nell'ambito del "programma" che all'interno di ciascun capitolo, richiamando le disposizioni in materia previste dalla legge n. 196/2009 in combinato disposto con quelle contenute nel d.lgs. n. 279/1997, ancora in vigore (in merito, sia consentito un rimando a M. Nardini, op. cit., in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 7 ottobre 2011, pag. 34-35).

[11] Nel senso A. Brancasi, op. cit., in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 16. In particolare, ai sensi dell'art. 21 della legge n. 196 del 2009 le spese "rimodulabili" si suddividono in "fattori legislativi, ossia le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio" e "spese di adeguamento al fabbisogno, ossia spese non predeterminate legislativamente che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni".

La legge in argomento ha poi proceduto a ridefinire le tappe principali della decisione di bilancio annuale, innovando sia la tipologia dei documenti (tra l'altro, sostituendo al Documento di Programmazione Economico-Finanziaria la Decisione di finanza pubblica ed alla "legge finanziaria" la "legge di stabilità", nonché disciplinando il Programma di stabilità e il Programma nazionale di riforma) che la tempistica di presentazione degli stessi.

In particolare, la Decisione di finanza pubblica ha ampliato i contenuti del Dpef, specificando, oltre ai saldi di bilancio, anche le linee di raccordo con le procedure comunitarie e con gli enti territoriali.

Per quanto riguarda la "legge di stabilità", è stato confermato il contenuto ridotto e la sua natura triennale già previsti per prassi a partire dal 2008, escludendo però le norme per lo sviluppo (che dovrebbero trovare collocazione nei disegni di legge collegati), quelle a carattere ordinamentale o organizzativo (pur se comportano un miglioramento dei saldi), di delega e di tipo localistico o micro settoriale[12].

Con riferimento ai riflessi della riforma sui rapporti tra Governo e Parlamento, durante l'iter di approvazione, era stato inizialmente proposto di istituire specifiche strutture di supporto alle Camere per ovviare al *gap* informativo rispetto all'Esecutivo.

Si trattava della creazione di una Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici e di un'unica struttura unica di supporto tecnico, istituita d'intesa tra i Presidenti di Assemblea, con il compito precipuo di fornire gli elementi tecnici funzionali all'esercizio del controllo parlamentare della finanza pubblica e, quindi, di riequilibrare i rapporti tra Esecutivo e Legislativo nello specifico settore, favorendo l'attività di controllo di quest'ultimo attraverso il rafforzamento delle relative capacità informative.

---

[12] Giova riportare, al riguardo, le considerazioni contenute nel Dossier del Servizio Studi della Camera dei Deputati del 4 ottobre 2011 concernente l'A.C. n. 4620 sulla riforma costituzionale del pareggio di bilancio, secondo cui "a fronte di un ridimensionamento del contenuto proprio della legge finanziaria -ora denominata legge di stabilità- la nuova disciplina contabile, confermando e sistematizzando alcuni interventi adottati precedentemente in via sperimentale, ha infatti inteso rafforzare le tre funzioni tipicamente attribuite al bilancio: quella informativa, attraverso una riclassificazione funzionale delle voci di spesa -ripartite in missioni e programmi- volta a rendere Parlamento e cittadini più informati in ordine alle dimensioni, ai flussi e alle destinazioni delle risorse finanziarie pubbliche; quella allocativa, attraverso un ampliamento delle potenzialità decisionali del bilancio da realizzare sia concentrando l'attenzione parlamentare sui programmi di spesa -che da quest'anno sono divenuti le nuove unità di voto- sia prevedendo, entro determinati limiti, la possibilità di incidere, con le rimodulazioni presentate a bilancio, sulla legislazione sostanziale di spesa; quella esecutiva, attraverso l'attribuzione di una maggiore flessibilità ai centri decisionali nell'utilizzo delle risorse, anche al fine di agevolare, attraverso la possibilità di effettuare variazioni di bilancio in corso d'anno, una gestione del bilancio più strategica e orientata agli obiettivi e ai risultati. E' opportuno dunque evidenziare come già la nuova legge di contabilità abbia introdotto disposizioni che appaiono idonee a superare definitivamente l'accennata disputa dottrinaria in ordine alla natura giuridica della legge di bilancio, la quale si configura oggi come una legge di carattere sostanziale, dal momento che con essa possono essere modificate, seppur entro precisi limiti, anche singole autorizzazioni di spesa disposte con atti di rango legislativo".

Tale proposta è stata espunta dal testo nel corso della discussione alla Camera dei Deputati, probabilmente per evitare che la funzione di analisi e monitoraggio venisse affidata ad una Commissione bicamerale separata dall'esercizio dei poteri parlamentari di indirizzo e di controllo propri del Parlamento e, soprattutto, delle Commissioni permanenti.

E' rimasta così quella asimmetria informativa tra Esecutivo e Legislativo, in conseguenza della naturale superiorità del Governo nel disporre dei dati economico-finanziari attraverso le proprie strutture (*in primis*, il Ministero dell'Economia con la Ragioneria Generale dello Stato)[13], che il Legislatore ha comunque tentato di sanare in altri modi.

Pur non avendo avuto seguito, il proposito di creare siffatti organismi di supporto all'attività parlamentare evidenzia la volontà, portato avanti con la legge n. 196 del 2009, di rinforzare il ruolo delle Assemblee, favorendo un rapporto più equilibrato con il Governo e cercando così di ovviare alle criticità che hanno caratterizzato la decisione di bilancio, anche all'indomani dell'ingresso dell'Italia nell'Unione Monetaria Europea.

Sotto quest'ottica deve essere vista la previsione di uno specifico titolo riguardante "misure per la trasparenza e la controllabilità della spesa", che include disposizioni di rafforzamento della funzione di controllo parlamentare, oltre all'obbligo del Governo di tenere aggiornata l'Assemblea circa lo stato di attuazione della riforma[14].

---

[13] Cfr. C. Bergonzini, *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2011, pag. 48. Al riguardo, nel criticare la scelta della Camera di porre in secondo piano l'esigenza di rafforzamento dell'analisi tecnica a disposizione del Parlamento (che invece aveva motivato la scelta del Senato di istituire una Commissione bicamerale accanto alle competenze di merito delle Commissioni permanenti), C. Goretti e L. Rizzuto (*Il ruolo del Parlamento italiano nella decisione di bilancio - evoluzione recente e confronto con gli altri Paesi*, in www.astrid-online.it, n. 2, 2010, pag. 25) evidenziano come "la soluzione adottata dalla Camera si limita a individuare in capo alle commissioni permanenti funzioni già incluse nella loro competenza, prevedendo che queste possano operare in forma congiunta, cosa che ovviamente esse già possono fare. La formulazione approvata in via definitiva non prevede, invece, l'individuazione di una nuova funzione, di indirizzo informativo-metodologico, separata dalla attività di controllo vera e propria. Prevede, in alternativa, che il Governo provveda a trasmettere le informazioni necessarie; innovazione un po' limitata, tenuto conto della grave disorganicità dell'informazione oggi trasmessa al Parlamento e delle considerazioni svolte sulla paralisi nell'evoluzione della qualità dell'informazione". In ogni caso, si ritiene interessante richiamare tale proposta ai fini della presente analisi, specie nell'ottica delle ulteriori novità introdotte dalla riforma costituzionale del 2012 nello specifico campo dei rapporti tra Governo e Parlamento, con particolare riferimento all'istituzione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio. Peraltro, ciò pare corroborare il convincimento espresso da P. De Ioanna riguardo il fatto che la forte convergenza politica che si è registrata a proposito della previsione di un *fiscal council* deriva non solo dalla spinta europea e dall'esperienza degli altri Paesi europei (peraltro la Spagna non ha proceduto nel senso in sede di costituzionalizzazione del "pareggio" di bilancio) ma soprattutto da una precisa volontà "interna", espressione di due esigenze "la profonda insoddisfazione della classe politica per la scarsa trasparenza nella formazione e presentazione dei dati di finanza pubblica; l'aspirazione pratica a partecipare in modo meno acritico e più consapevole alla formazione di decisioni di finanza pubblica, in larga misura avvertite come etero imposte" (cfr. P. De Ioanna, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 73).

[14] Con riferimento al Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica allegato al Documento di Economia e Finanza, il primo comma dell'art. 4 della legge n. 196 del 2009 prevede che "il Governo, nel rapporto di cui all'articolo 3 e su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti, fornisce alle medesime Commissioni tutte le informazioni utili ad esercitare un controllo costante sull'attuazione della presente legge. Sulla

In tale quadro si inserisce la prevista compartecipazione delle Commissioni parlamentari competenti alla scelta del Presidente dell'ISTAT (originariamente di esclusiva competenza governativa), con la possibilità di procedere all'audizione del candidato e l'obbligo, in ogni caso, per ognuna di esprimere un voto favorevole con almeno 2/3 dei propri componenti.

Ulteriore elemento di rafforzamento della capacità conoscitiva delle Camere può essere ravvisato nell'accesso, consentito a queste ultime sulla base di apposite intese, alle banche dati delle pubbliche amministrazioni e ad ogni altra fonte informativa pubblica ritenuta rilevante ai fini del controllo parlamentare della finanza pubblica.

A ciò si aggiungono specifici obblighi informativi dell'Esecutivo nei confronti del Parlamento in merito ad atti, progetti di atti e documenti, adottati dalle istituzioni dell'Unione nell'ambito del c.d. "semestre europeo". Nel caso delle linee guida di politica economica e di bilancio elaborate dal Consiglio Europeo nel mese di febbraio-marzo di ogni anno, entro 15 giorni dalla trasmissione l'Esecutivo ne riferisce alle competenti Commissioni parlamentari esprimendosi nel merito dei contenuti, anche ai fini della successiva predisposizione del Programma di Stabilità e del Programma Nazionale di Riforma.

Anche le novità concernenti la relazione tecnica, introdotte dall'art. 17 della legge in esame, tendono a disciplinare l'attività normativa del Governo, mediante rigorose prescrizioni in materia

---

base delle informazioni ricevute e dell'attività istruttoria svolta anche in forma congiunta con le modalità definite dalle intese di cui al comma 2, le Commissioni parlamentari competenti delle due Camere formulano osservazioni ed esprimono valutazioni utili alla migliore impostazione dei documenti di bilancio e delle procedure di finanza pubblica". Nel secondo comma viene precisato che "i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, al fine di favorire lo svolgimento congiunto dell'attività istruttoria utile al controllo parlamentare e di potenziare la capacità di approfondimento dei profili tecnici della contabilità e della finanza pubblica da parte delle Commissioni parlamentari competenti, adottano intese volte a promuovere le attività delle due Camere, anche in forma congiunta, nonché l'integrazione delle attività svolte dalle rispettive strutture di supporto tecnico, con particolare riferimento ai seguenti ambiti: a) monitoraggio, controllo e verifica degli andamenti della finanza pubblica e analisi delle misure finalizzate al miglioramento della qualità della spesa, con particolare riferimento all'individuazione di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi di bilancio; b) verifica dello stato di attuazione del processo di riforma e dell'adeguamento della struttura del bilancio, con particolare riferimento al potenziamento della funzione del bilancio di cassa e al suo collegamento con la contabilità economica, alla ridefinizione funzionale dei programmi in rapporto a precisi obiettivi, alla classificazione delle tipologie di spesa e ai parametri di valutazione dei risultati; c) analisi del contenuto informativo necessario dei documenti trasmessi dal Governo, al fine di assicurare un'informazione sintetica, essenziale e comprensibile, con il grado di omogeneità sufficiente a consentire la comparabilità nel tempo tra settori, livelli territoriali e tra i diversi documenti; d) verifica delle metodologie utilizzate dal Governo per la copertura finanziaria delle diverse tipologie di spesa, nonché per la quantificazione degli effetti finanziari derivanti da provvedimenti legislativi, e identificazione dei livelli informativi di supporto della quantificazione, nonché formulazione di indicazioni per la predisposizione di schemi metodologici distinti per settore per la valutazione degli effetti finanziari; e) analisi delle metodologie utilizzate per la costruzione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica, anche di settore, delle basi conoscitive necessarie per la loro verifica, nonché riscontro dei contenuti minimi di raccordo tra andamenti tendenziali e innovazioni legislative". Infine, il comma 2-bis prevede che "ai fini dell'esercizio delle attività di cui al presente articolo, sulla base di apposite convenzioni, l'ISTAT, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, fornisce alle Camere, su richiesta, i dati e le elaborazioni necessari all'esame dei documenti di finanza pubblica". Da notare, al riguardo, che a seguito della legge n. 196 del 2009 la procedura di nomina del Presidente dell'ISTAT prevede il consenso a maggioranza qualificata della Commissioni competenti.

di copertura finanziaria. Le leggi di delega devono recare i mezzi di copertura per l'emanazione dei successivi decreti legislativi; qualora ciò non sia possibile, l'emanazione di questi ultimi sarà subordinata all'entrata in vigore delle leggi che ne assicurano il finanziamento. Inoltre, al terzo e quarto comma di tale disposizione viene ampliato il contenuto della relazione tecnica in modo da permettere di riscontrare le ricadute di ciascuna disposizione sui saldi di finanza pubblica[15].

A fronte di tale complessiva valorizzazione del ruolo del Parlamento, si assiste, tuttavia, ad una rinnovata centralità del Ministero dell'Economia nel sistema di finanza pubblica: si potrebbe dire che mentre nel caso del Parlamento la legge n. 196 del 2009 cerca di offrire quegli spazi per l'attività di controllo e di indirizzo che la prassi politica sembra ad esso negare, per quanto riguarda il Dicastero di Via XX Settembre viene ad essere sostanzialmente formalizzata una posizione di primazia dello stesso non solo nei confronti degli altri Ministeri ma soprattutto rispetto all'attività legislativa ordinaria, avviata con il decreto legge n. 194 del 2002.

Tale orientamento appare evidente non solo nel ruolo ricoperto dal Ministero dell'Economia nella fase di predisposizione del bilancio ma anche nella possibilità di effettuare variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun "programma" per spese "rimodulabili" di "adeguamento al fabbisogno"; lo stesso Dicastero provvede, altresì, ad assicurare i meccanismi di copertura finanziaria e di attivazione della c.d. "clausola di salvaguardia" in caso di oneri effettivi superiori a quelli stimati, secondo la logica propria del citato decreto legge del 2002[16].

Anche l'istituzione di una banca dati unitaria presso il Ministero dell'Economia, dove tutte le pubbliche amministrazioni -compresi gli enti territoriali- devono inserire i propri dati finanziari al

---

[15] Per una puntuale disamina dell'incremento del materiale informativo a favore delle Camere previsto dalla legge n. 196 del 2009, si rimanda a M. Caputo, *Sessione di bilancio 2009 e riforma della legge di contabilità*, in *Rassegna Parlamentare*, gennaio-marzo 2010, pag. 108-111. In generale, riferendosi all'obiettivo perseguito dal Legislatore di incrementare il potere di controllo delle Camere, Caputo evidenzia come "nella legge n. 196 del 2009 si possono riscontrare diverse disposizioni, sostanzialmente riconducibili a due principali ambiti: da un lato, vi sono quelle volte a rafforzare il controllo che le Camere esercitano direttamente avvalendosi delle proprie strutture indipendenti dal Governo e, dall'altro, si assiste all'ampliamento della tipologia di documenti che il Governo è tenuto a trasmettere a corredo dei provvedimenti finanziari" (pag. 106).

[16] In particolare, secondo l'art. 17 comma 12 della legge n. 196 del 2009 "la clausola di salvaguardia (…) deve essere effettiva e automatica. Essa deve indicare le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, nel caso si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria. In tal caso, sulla base di apposito monitoraggio, il Ministro dell'economia e delle finanze adotta, sentito il Ministro competente, le misure indicate nella clausola di salvaguardia e riferisce alle Camere con apposita relazione. La relazione espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri autorizzati dalle predette leggi". Nel successivo comma 13 viene altresì previsto che "il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

fine del controllo e del monitoraggio dei conti pubblici, appare funzionale alla centralità che tale Dicastero ha ottenuto nel tempo e che, di fondo, la legge n. 196 si limita a riconoscere[17]. Anche in questo caso, bisogna comunque considerare che già in passato erano stati previsti obblighi informativi a carico di Regioni ed enti locali mediante disposizioni contenute in provvedimenti finanziari, che la Corte Costituzionale aveva sostanzialmente avvalorato in nome di una interpretazione estensiva del "coordinamento della finanza pubblica".

La tendenziale limitazione dell'autonomia degli altri livelli di governo che deriva da tale prescrizione viene ulteriormente amplificata da altre disposizioni contenute nella legge in esame. In particolare, con riferimento al coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali, l'art. 8 della legge n. 196 del 2009 prevede che "le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dal Def".

Nel successivo secondo comma, si precisa che "nella Nota di aggiornamento del Def (…) viene definito il quadro di riferimento normativo per il Patto di stabilità interno, caratterizzato da stabilità, coerenza, conformità ai parametri europei e rispetto dell'autonomia gestionale degli enti. Il Patto di stabilità interno, in coerenza con gli obiettivi nazionali, articolati per sottosettori (…), definisce gli interventi necessari per il loro conseguimento distintamente per regioni, province e comuni".

In tale contesto, gli obiettivi di bilancio degli enti territoriali sembrano essere fortemente influenzati dagli orientamenti contenuti nel Documento di economia e finanza, specie alla luce del crescente peso dei vincoli europei che impongono allo Stato il mantenimento degli equilibri di bilancio per la pubblica amministrazione nel suo complesso, la quale tende ad accentuarne il carattere prescrittivo nei confronti degli altri livelli di governo. Si assiste così al paradosso che una legge, nata anche per disciplinare, dal punto di vista finanziario, le innovazioni introdotte con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, cerca di avvalorare una concezione ancora "statocentrica" del coordinamento della finanza pubblica[18].

---

[17] Con specifico riferimento alle innovazioni apportate dalla legge in esame, secondo R. Perez (*Il difficile cammino delle riforme finanziarie*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2011, pag. 669) "le nuove tendenze mostrano il tentativo di accrescere le funzioni del Ministero dell'economia. Queste funzioni si aggiungono a quelle esercitate, dallo stesso Ministero per legge o svolte nel silenzio della legge. Tra le funzioni additive, un'importanza particolare riveste l'istituzione di una banca dati presso il Ministero dell'economia, che ne è il titolare e ne gestisce le informazioni. Si tende a ripristinare, in tal modo, un monopolio dell'informazione in capo all'Amministrazione finanziaria, smantellato nel 1977".

[18] Cfr. G. Rivosecchi, *Una riforma "federale" (ma statocentrica) della legge di contabilità*, in www.nelmerito.it, 12 giugno 2009. Ciò viene ulteriormente amplificato, nella particolare contingenza, dalla necessità di consolidare il processo di razionalizzazione della finanza pubblica, il quale determina inevitabilmente una riduzione nel flusso dei finanziamenti statali, nonché l'emanazione di misure di contenimento della spesa a carico di Regioni ed enti locali

Inoltre, ai sensi dell'art. 19, l'obbligo di copertura finanziaria ai sensi del quarto comma dell'art. 81 è stato esteso anche alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, in ciò recependo gli indirizzi, ormai consolidati al riguardo, della giurisprudenza costituzionale.

Infine, da un punto di vista strettamente procedurale, già la legge n. 196 ha innovato il ciclo di bilancio concentrandosi, tra l'altro, sulla tempistica d'inoltro dei diversi documenti, prevedendo la posticipazione dal 30 giugno al 15 settembre della presentazione alle Camere della Decisione di finanza pubblica, cioè a ridosso dall'avvio della "sessione di bilancio", prevista per il 15 ottobre[19].

Pertanto, il dibattito sulla Dfp è stato ridotto nei tempi e le indicazioni ivi contenute difficilmente potrebbero essere prese in considerazione dal Governo in sede di predisposizione dei disegni di legge di bilancio e di stabilità, salvo correzioni a margine di quanto già previsto in sede di prima bozza dei citati documenti[20]; di contro, il contenuto ora ridotto sia della legge di bilancio (semplificata nella nuova struttura per "missioni" e "programmi") che quella di stabilità dovrebbe favorirne un esame più rapido in sede parlamentare.

Tali disposizioni sono state poi modificate dalla legge n. 39 del 2011 che, in sostituzione della Decisione di Finanza Pubblica, ha introdotto il Documento di economia e finanza, che deve essere presentato in Parlamento da parte del Governo entro il 10 aprile di ogni anno. In tal modo, la manovra di bilancio è stata, ora, anticipata dal 15 settembre al 10 aprile, al fine di allinearla con l'articolazione del c.d. "semestre europeo" e consentire alle Camere di poter conoscere ed approvare, per tempo, le linee guida in base alle quali vengono poi predisposti i documenti di bilancio.

Peraltro, tenuto conto del notevole lasso di tempo tra la presentazione del Def e l'avvio della "sessione" di bilancio, al fine di poter modificare gli obiettivi ivi indicati in presenza di un mutamento del contesto economico e finanziario, ovvero per andare incontro alle eventuali raccomandazioni approvate dal Consiglio dell'Unione, viene altresì prevista la presentazione alle Camere di una Nota di aggiornamento al Def entro il 20 settembre[21].

---

mediante prescrizioni contenute, il più delle volte, in provvedimenti normativi d'urgenza e/o nelle "leggi di stabilità".

[19] In merito alla ridefinizione del ciclo annuale della decisione di bilancio, G. Rivosecchi (*La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto al bilancio del Parlamento e concezioni statocentriche del coordinamento della finanza pubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 8 giugno 2009, pag. 3) ritiene che la nuova procedura "potrebbe comportare qualche significativo progresso sotto il profilo della trasparenza e del controllo democratico sulle decisioni di bilancio, nel faticoso processo di riallineamento ai vincoli europei".

[20] Cfr. C. Bergonzini, op. cit., in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2011, pag. 12.

[21] In realtà, come evidenziato da F. Nugnes (*Il riflesso della nuova governance europea sul ruolo del Parlamento*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 6 gennaio 2014, pag. 6) "il lungo lasso di tempo tra la presentazione del Def in primavera e la presentazione della Nota di aggiornamento a settembre non si traduce in una maggiore possibilità di analisi per il Parlamento perché l'ampiezza di tale intervallo ha implicazioni sulla stessa affidabilità degli obiettivi indicati nel Def: le previsioni ivi contenute, infatti, sono basate sui dati ufficiali presentati nel mese di

Il Def, approvato dalle Camere mediante risoluzione, rinvia al rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento ai sensi dell'art. 94 della Costituzione, laddove entrambi gli organi si impegnano reciprocamente al mantenimento di determinati obiettivi di finanza pubblica, pur nel quadro del condizionamento esercitato dai vincoli europei e, soprattutto, dalla nuova "*governance*" economica europea, nell'ambito della quale vengono assunte le decisioni programmatiche di politica economica e di bilancio[22].

2. Il dibattito sulla riforma dell'art. 81 della Costituzione. "Equilibrio" o "pareggio" di bilancio?

Nel solco delle disposizioni contenute nel c.d. *Patto Europlus* e nel c.d. *Six Pack* il Legislatore nazionale, con la legge costituzionale n. 1 del 2012, ha provveduto a inserire in Costituzione il principio dell' "equilibrio" di bilancio, innovando non solo l'art. 81 ma anche gli articoli 97 e 119, riferiti rispettivamente alla pubblica amministrazione nel suo complesso e agli enti territoriali, nonché l'art. 117, ricomprendendo la materia dell' "armonizzazione dei bilanci pubblici" tra le competenze esclusive dello Stato in luogo di quelle di potestà concorrente.

In merito, giova evidenziare che già nel passato, anche prima dell'ingresso dell'Italia nell'Unione Monetaria Europea, erano state avanzate proposte di modifica dell'art. 81 per renderne più rigorosa la formulazione, fino a prevedere l'introduzione di vincoli più stringenti sulla decisione di finanza pubblica, sia dal punto di vista contenutistico che procedurale[23].

Nella relazione conclusiva dei lavori della Commissione Bozzi, presentata il 19 gennaio 1985, era stata prevista la costituzionalizzazione del pareggio del saldo corrente (cioè tra le spese correnti e le entrate tributarie ed extratributarie) nonché il parziale superamento dei vincoli del terzo comma dell'art. 81[24]. Veniva inoltre consentito alla legge di bilancio di poter variare le

---

marzo dall'Istat ad Eurostat in sede di Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle pubbliche amministrazioni. Analisi condotte sulle previsioni primaverili del precedente ventennio, dimostrano l'esistenza di un divario significativo tra le previsioni primaverili e quelle autunnali, il che inficia l'affidabilità delle previsioni contenute nel Def e, soprattutto, rende obbligatoria la presentazione a settembre della Nota di aggiornamento".

[22] Cfr. N. Lupo e G. Rivosecchi, op. cit., in *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, a cura di M. Pellegrini, Cedam, Padova, 2010.

[23] Per una ricostruzione delle varie proposte di riforma dell'art. 81, si veda M. Olivetti, *Rilievi sparsi su una proposta di modifica dell'art. 81 della Costituzione*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2001, pag. 1021-1033.

[24] Da una parte veniva così ammessa la possibilità di rimodulare gli stanziamenti in base alle previsioni ed ai limiti della legislazione sostanziale di spesa, in ciò recependo le indicazioni già emerse in tal senso nella dottrina prevalente. Tuttavia, la possibilità di modificare le aliquote, richiedendo un intervento sulla legislazione tributaria, potrebbe essere assimilabile ad un "nuovo" tributo (tenendo peraltro conto che la quantificazione dei capitoli di entrata deriva da una stima del gettito, in base alla normativa in vigore ed alle previsioni di crescita dell'economia), mentre la facoltà di abrogare leggi di spesa pare sovrapporre il piano finanziario sulla cura degli altri interessi

aliquote tributarie, quantificare gli stanziamenti derivanti dalla legislazione sostanziale di spesa, abrogare leggi di spesa ovvero ridurne l'ambito di applicazione, fermo restando il divieto di introdurre nuovi tributi e nuove spese.

Inoltre, nella relazione era stato prescritto l'obbligo di assicurare la copertura finanziaria delle nuove leggi di spesa per l'intero periodo di vigenza mediante il solo ricorso ai fondi speciali, mentre per quanto riguarda il finanziamento mediante indebitamento era prevista una delibera parlamentare sul limite massimo dell'autorizzazione a contrarre prestiti per i 5 anni successivi, entro sessanta giorni dalla presentazione del bilancio preventivo.

In sede di Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (presieduta dapprima da Ciriaco De Mita e poi da Nilde Jotti), istituita nel 1992, veniva conferito un ruolo di primazia nella decisione di bilancio al Governo, cui spettava la definizione dei saldi differenziali che il Parlamento non poteva modificare, ferma restando la possibilità di bocciare *tout court* il disegno di legge di bilancio e determinare, così, la caduta dell'Esecutivo.

Nel solco della proposta già avanzata dalla Commissione Bozzi, nella legge di bilancio erano state previste innovazioni alla legislazione di entrata e/o di spesa nonché l'introduzione del principio dell' "equilibrio" finanziario di parte corrente, consentendo il ricorso all'indebitamento solo per finanziare le spese di investimento.

Infine, l'obbligatorietà della copertura era estesa all'intero periodo di efficacia delle leggi di spesa e, per rafforzarne ancor più la cogenza, si consentiva al Ministro del Tesoro, alla Corte dei Conti, nonché ad un quinto dei componenti di ciascuna Camera il ricorso diretto alla Corte Costituzionale in caso di mancata ottemperanza di tale prescrizione.

Anche nel progetto elaborato dalla Commissione bicamerale del 1997 guidata da Massimo D'Alema erano state previste alcune disposizioni in materia di bilancio, specificamente gli articoli 103 e 104[25].

---

pubblici, superando così l'equilibrio derivante dalla lettura sistematica del terzo e del quarto comma dell'art. 81 originario.

[25] L'art. 103 prevedeva che "Le Camere esaminano ogni anno i bilanci dello Stato e i rendiconti consuntivi finanziari e patrimoniali presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese né modificare altre leggi. La legge di bilancio stabilisce l'equilibrio annuale e pluriennale dei conti dello Stato e per il complesso delle amministrazioni pubbliche. Il ricorso all'indebitamento è ammesso solo per spese di investimento o in caso di eventi straordinari con conseguenze finanziarie eccezionali. Le proposte di modifica al bilancio e agli altri disegni di legge che costituiscono la decisione annuale di finanza pubblica sono ammesse nel rispetto dell'equilibrio di bilancio. Le leggi in materia di contabilità pubblica non possono essere modificate da leggi di spesa o di entrata. Le leggi che comportano nuovi o maggiori oneri indicano i mezzi per farvi fronte per l'intero periodo di applicazione nell'osservanza dei limiti stabiliti per il ricorso all'indebitamento con la legge di approvazione del bilancio. In caso di opposizione del Governo, le Camere possono approvare disposizioni che comportino maggiori oneri a maggioranza assoluta dei componenti. Ai sensi dell'art. 104 del progetto, invece, "Sono presentati alla Camera dei deputati i disegni di legge in materia di bilanci e

L'obbligo di copertura veniva esteso all'intero periodo di applicazione delle leggi di spesa, nel rispetto dei limiti stabiliti per il ricorso all'indebitamento dalla legge di approvazione del bilancio: in tal modo, pertanto, il finanziamento mediante titoli di Stato non veniva vietato in sé, tuttavia il *quantum* massimo di ricorso al mercato era oggetto di una preventiva determinazione in sede di legge di bilancio e non poteva essere modificato nel corso dell'esercizio finanziario.

In ogni caso, l'emissione di titoli pubblici era ammesso solo per dare copertura alle spese di investimento e in caso di eventi eccezionali: si superavano perciò i criteri classici della c.d. *golden rule*, estendendo tale deroga anche alle circostanze che avessero ricadute finanziarie, appunto, di natura eccezionale sui saldi di bilancio.

Diversamente dalle precedenti Commissioni Bicamerali, in questo progetto di riforma è stato mantenuto il carattere "formale" della legge di bilancio, con l'ulteriore specificazione che tale documento non poteva modificare le altre leggi; inoltre, si riconosceva il carattere "rinforzato" delle leggi in materia di contabilità pubblica (immodificabili da normali leggi di spesa o di entrata), ponendosi così nel solco del carattere "interposto" che dottrina e giurisprudenza costituzionale avevano ormai riconosciuto a tale legislazione.

Infine, nel progetto di riforma è stato precisato che la legge di bilancio aveva il compito di stabilire "l'equilibrio annuale e pluriennale dei conti dello Stato e per il complesso delle amministrazioni pubbliche" e il rispetto di tale equilibrio doveva essere la condizione per valutare l'ammissibilità delle "proposte di modifica al bilancio ed agli altri disegni di legge che costituiscono la decisione annuale di finanza pubblica"[26].

Tale ultima proposta assume rilevanza ai fini della presente analisi proprio per il riferimento al concetto di "equilibrio" che si differenzia da quello classico di "pareggio" di bilancio: quest'ultimo ha una accezione sostanzialmente contabile e si riferisce all'integrale finanziamento degli impegni di spesa previsti nell'anno cui il bilancio fa riferimento, mentre l' "equilibrio"

---

rendiconti, finanza e tributi, contabilità pubblica e coordinamento della finanza statale, regionale e locale, fondi perequativi. I disegni di legge approvati dalla Camera dei deputati sono esaminati dal Senato della Repubblica integrato dai rappresentanti dei Comuni, delle Province e delle Regioni. Sulle modifiche proposte dal Senato della Repubblica delibera in via definitiva la Camera dei deputati". Per una disamina delle citate disposizioni, si rimanda a P. F. Lotito, *Il procedimento di bilancio (art. 103 e 104)*, in V. Atripaldi e R. Bifulco, *La Commissione Parlamentare per le riforme costituzionali della XIII Legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Giappichelli, Torino, 1998, pag. 574 e seguenti.

[26] Da ultimo, con la riforma costituzionale del 2005 (c.d. *devolution*), il cui referendum confermativo ha avuto, come noto, esito negativo, l'art. 81 è rimasto sostanzialmente invariato (fatta salva una modifica al primo comma dove è stato espunto l'espresso riferimento alle Camere: "sono approvati ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo").

assume una valenza tendenziale di medio periodo e può essere compatibile con la presenza di indebitamento[27].

Sul punto si era già espressa la stessa Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 1 del 1966, precisando che al quarto comma dell'art. 81 doveva essere attribuita una portata sostanziale e non meramente contabile, in relazione ai limiti che "il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spese".

Come confermato nella successiva pronuncia n. 12/1987, l'obbligo di indicare, nelle leggi diverse dal bilancio, i mezzi per fronteggiare le conseguenti nuove o maggiori spese si risolve sostanzialmente nella determinazione di un incremento di entrata, volto ad assicurare il mantenimento del tendenziale equilibrio tra entrate e spese prefissato con l'approvazione del bilancio.

Secondo la Corte, l'indicazione della copertura finanziaria deve essere fatta con rigore solo per le spese concernenti l'esercizio in corso, ferma restando la facoltà per il Parlamento di approvare un "equilibrio" tra entrate e spese (che non esclude l'ipotesi di un disavanzo), nell'ambito di una visione generale dello sviluppo economico del Paese e della situazione finanziaria dello Stato, mentre altrettanto rigore non è richiesto riguardo agli esercizi futuri. Per questi ultimi, è sufficiente la previsione di una maggiore entrata in un equilibrato rapporto con la spesa da effettuare nei successivi esercizi e in armonia con le previsioni economico-finanziarie del Governo.

Nell'ordinanza n. 69/1989, la Corte ha aggiunto che non è comunque sindacabile in sede di giudizio di costituzionalità l'entità della copertura finanziaria, rimessa al giudizio del Parlamento in sede di approvazione della legge.

Tale affermazione sembra logicamente riferita a quei casi in cui, non essendo richiesta un'indicazione puntuale e rigorosa per gli oneri da coprire negli esercizi futuri, il giudizio della

---

[27] Nel senso N. Rossi, *Il pareggio che non c'è*, in www.brunoleoni.it, 15 dicembre 2011, in quale polemicamente evidenzia che "se la lingua italiana ha ancora un senso, i due termini non indicano la stessa cosa. Basta dare un occhiata alla Treccani per scoprire che con "equilibrio" si intende: "proporzione fra le parti, esatta distribuzione dei vari componenti di un insieme" e con "pareggio" si intende, invece, "in contabilità, l'uguaglianza dei totali delle due sezioni di un conto o prospetto contabile: (…) il termine è usato nelle aziende pubbliche per esprimere l'uguaglianza delle entrate e uscite previste". Con riferimento all' "equilibrio", A. Brancasi (*Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2, 2012, pag. 2) rappresenta che "anche questa locuzione presenta le stesse caratteristiche di genericità del pareggio; anzi le presenta in misura maggiore perché l'equilibrio, se non inteso come sinonimo di pareggio, sta ad indicare un rapporto tra due grandezze che può essere, non soltanto di eguaglianza, ma anche di differenza, cosicché diventa, in questo caso, indispensabile una qualche aggettivazione sia per individuare le grandezze da rapportare (quali entrate e quali spese) sia per precisare il tipo di rapporto (di eguaglianza, di eccedenza dell'una grandezza oppure dell'altra)".

Corte non può che attendere la predisposizione della legge di bilancio relativa ai singoli esercizi nei quali gli oneri previsti divengono via via attuali.

Giova infine precisare che il principio dell'equilibrio finanziario era stato ribadito anche nella sentenza n. 260/1990, nella quale la Corte ha affermato che dall'art. 81 della Costituzione deriva un principio di tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato, tanto su base annuale quanto su base pluriennale.

Pertanto, il concetto di equilibrio previsto nella bozza della Commissione Bicamerale D'Alema tendeva a costituzionalizzare un principio già elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, con riferimento alle leggi comportanti "nuove" o "maggiori" spese e non alla legge di bilancio, prevedendo che la fissazione degli "equilibri" finanziari fosse decisa discrezionalmente dai *policy-makers*, pur nei limiti del grado di vincolatività delle spese previste dalla legislazione sostanziale.

Sotto questo aspetto, la proposta di riforma, nel prevedere che "la legge di bilancio stabilisce l'equilibrio annuale e pluriennale dei conti dello Stato e per il complesso delle amministrazioni pubbliche" pare recepire anche le indicazioni della dottrina maggioritaria che, non ritenendo sussistenti vincoli contenutistici nella formulazione dell'originario art. 81, ammetteva che in sede di bilancio fosse possibile stabilire un equilibrio finanziario diverso dal mero "pareggio"[28].

L'esame dei progetti di revisione dell'art. 81 della Carta, con particolare riferimento a quello della Commissione Bicamerale D'Alema, sono importanti per valutare compiutamente i contenuti della legge costituzionale n. 1 del 2012, soffermandosi sugli elementi di continuità e su quelli di novità.

In premessa, è doveroso evidenziare la differente origine dei due testi: nelle proposte delle varie Commissioni Bicamerali, la questione finanziaria rientrava nel più vasto disegno di modifica dell'intera seconda parte della Costituzione, mentre con la novella del 2012 il Legislatore si è posto l'obiettivo di costituzionalizzare il principio del "pareggio" (poi declinato nel testo come "equilibrio") per dar seguito agli impegni (pur giuridicamente non vincolanti) assunti in sede europea e offrire, soprattutto, un segnale ai mercati, nella delicata congiuntura economica e finanziaria in cui tale riforma è stata realizzata[29].

---

[28] Tra gli altri, V. Onida, op. cit., 1969 e A. Brancasi, op. cit., 1985.

[29] F. Bilancia (*Note critiche sul "pareggio" di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012, pag. 2), nel premettere che il testo di riforma non appare esente da critiche, frutto di una "acritica ed affrettata stesura" sotto le crescenti pressioni internazionali cui l'Italia è stata sottoposta, parla di "polisemia dell'espressione "equilibrio tra le entrate e le spese" di cui al primo comma dell'art. 81, il che la rende in qualche misura adattabile alle differenti letture connesse alla discrezionalità delle politiche economiche a seconda della congiuntura".

La stessa scelta di privilegiare il concetto di "equilibrio" può essere ricondotto al fatto che l'obiettivo a medio termine concordato in sede europea è inteso come il saldo di bilancio espresso in termini strutturali (cioè depurato dagli effetti del ciclo), tenuto conto, nella valutazione, degli eventi eccezionali e delle misure *una tantum*; elementi questi che non potrebbero agevolmente rientrare nel concetto rigido di "pareggio".

Bisogna peraltro considerare che il valore-soglia per il disavanzo è comunque espresso in termini di prodotto interno lordo (entro il 3% dai Trattati per quanto riguarda il disavanzo complessivo, nei limiti dell'1% dal Patto di Stabilità come riformato dal c.d. *Six pack* con riferimento, appunto, al saldo strutturale) in quanto, a norma del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, è lo scostamento "eccessivo" dall'eguaglianza contabile tra entrate ed uscite quella che viene sanzionata dall'ordinamento europeo, non il deficit in quanto tale (pur nella duplice accezione di disavanzo *tout court* e strutturale).

Tuttavia, il fatto che il Legislatore nel 2012 abbia introdotto nel testo costituzionale il principio dell' "equilibrio" nonostante il titolo della legge parlasse di "introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", testimonia come "all'ansia" delle autorità nazionali di dare un segnale forte all'esterno (ai *partners*, alle istituzioni europee e ai mercati) circa l'impegno di risanare radicalmente la finanza pubblica si sia passati, in fase di concreta definizione delle disposizioni costituzionali, a privilegiare soluzioni maggiormente in linea non solo con la dottrina e la giurisprudenza costituzionale, come stratificatesi nel corso dei decenni, ma anche con le precedenti ipotesi di riforma dell'art. 81[30].

---

[30] Secondo R. Dickmann (*Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *www.federalismi.it*, 16 maggio 2012, pag. 1-2) "la palese differenza tra titolo della legge cost. n. 1 del 2012, che parla di "pareggio di bilancio", e le relative disposizioni, che parlano di "equilibrio tra entrate e spese", evidenzia come, lungi dall'aver voluto costituzionalizzare una regola contabile, il legislatore costituzionale sia intervenuto direttamente nell'ambito della politica economica nazionale, vincolando anche sotto il profilo della legalità costituzionale gli strumenti nazionali e regionali di finanza pubblica alle regole europee in tema di governance economica". A. Brancasi (op. cit., 2012, pag. 1) osserva che tale titolo della legge costituzionale "è certamente molto evocativo ma ben poco significativo", in quanto "sia nel bilancio dello Stato che in quello di un qualsiasi ente regolato dalla contabilità pubblica, il totale delle spese corrisponde esattamente al totale delle entrate: una situazione quindi di pareggio che può essere però scarsamente significativa quando tra le entrate sono iscritte, magari in misura ingente, risorse da reperire mediante la contrazione del debito pubblico" (in tal senso, R. Perez, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 10, 2012, pag. 929 e seguenti). D. Cabras (*Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 27 gennaio 2012, pag. 1) individua invece nell' "equilibrio" lo strumento per pervenire al "pareggio", ponendo pertanto i due principi in una relazione mezzo-fine; in particolare, Cabras ritiene che "discostandosi dal titolo della proposta che parla di pareggio, nel testo si è scelto di fare riferimento all'equilibrio dei bilanci. La fondamentale garanzia dell'equilibrio risiede nel divieto, con alcune limitate eccezioni, del ricorso all'indebitamento, e quindi al prestito, per la copertura degli oneri, di parte corrente e in conto capitale, previsti in bilancio. L'assenza di tale divieto nella Costituzione vigente e il fatto che l'obbligo costituzionale di copertura finanziaria è disposto con riferimento alle nuove leggi e non alla complessiva legislazione di spesa, ha reso l'articolo 81, quarto comma, manifestamente inidoneo ad assicurare l'equilibrio dei bilanci. Il fine quindi è il pareggio, che è un fondamentale criterio interpretativo della riforma, e l'equilibrio dei

Inoltre, con tale principio si può rifuggire da una mera accezione contabile di uguaglianza tra entrate ed uscite per tenere conto dello stretto legame tra disavanzo e debito, in quanto la sostenibilità del primo deriva inevitabilmente dal secondo, per il tramite della spesa per interessi[31].

Al riguardo, appaiono indicative -anche in chiave critica- le considerazioni contenute nel Dossier della Camera dei Deputati sul disegno di legge di riforma costituzionale: in particolare, laddove viene precisato che "per quanto riguarda la natura del vincolo di bilancio, in relazione alle diverse accezioni cui i concetti di "equilibrio", utilizzato dal testo normativo, e "pareggio", menzionato nella relazione introduttiva, possono essere ricondotti, si segnala che il primo concetto appare caratterizzato da una connotazione di carattere dinamico, connessa alla sostenibilità nel tempo del saldo considerato di "equilibrio", mentre il secondo concetto attiene alla posizione contabile di uguaglianza tra entrate e uscite. Il saldo di equilibrio potrebbe non coincidere con il pareggio qualora altri fattori, quali lo stato della crescita del PIL o lo stock di debito accumulato, risultassero suscettibili di incidere sulla sostenibilità nel medio periodo di tale saldo. Ad esempio, in linea teorica, in condizioni di crescita sostenuta del PIL e di stock di debito contenuto in rapporto al PIL, potrebbe risultare sostenibile nel medio periodo (e quindi di equilibrio) anche una posizione di deficit moderato: è sulla base di tali ipotesi che si riconduce ad "equilibrio" qualora l'inasprirsi della situazione critica sui mercati finanziari rendesse imprescindibile un intervento incisivo e prolungato volto a ricondurre lo stock di debito al di sotto di una soglia di sostenibilità.

---

bilanci è il mezzo". Inoltre, nel corso del convegno svoltosi presso l'Università LUISS "*Guido Carli*", il Prof. M. Bertolissi, affrontando il tema relativo a *L'equilibrio di bilancio nel nuovo art. 81 Cost.*, ha precisato che l' "equilibrio" di bilancio deve essere inteso non solo come assenza di debito ma anche come sostenibilità dello stesso, in linea con il principio del "buon andamento" di cui all'art. 97 della Costituzione e secondo un'ottica intergenerazionale, che preservi il diritto delle future generazioni di poter soddisfare liberamente i propri bisogni senza essere condizionati dalle scelte compiute in precedenza. Poiché l' "equilibrio" deve essere considerato uno strumento e non un fine, l'art. 81 come novellato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 deve essere esaminato tenendo conto dei valori e delle situazioni soggettive tutelate nella prima parte della carta costituzionale (cfr. resoconto del convegno a cura di M. Nardini e A. Bruno, *Costituzione e "pareggio" di bilancio*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 11 giugno 2012).

[31] Indicazioni sulla valenza del concetto di "equilibrio" e della differenza rispetto al classico principio del "pareggio" si ritrovano nel dossier n. 551 del Servizio Studi della Camera dei Deputati del 4 ottobre 2011, dove viene precisato, con riferimento ai "profili economico finanziari della novella", che "il principio di equilibrio riferito al saldo complessivo di bilancio sembra escludere la possibilità che tale vincolo possa essere riferito al solo saldo primario. Qualora il termine "equilibrio" debba essere inteso come pareggio contabile, ne conseguirebbe che, in presenza di uno stock di debito e di una conseguente componente di spesa per interessi, il saldo primario dovrebbe essere necessariamente in avanzo di un ammontare sufficiente a pareggiare la spesa per interessi, in modo tale da annullare il deficit e garantire il pareggio. L'assenza di un deficit comporterebbe l'invarianza nel tempo dello stock nominale di debito. In presenza di una condizione di crescita, anche moderata, del PIL, ne conseguirebbe la tendenza alla progressiva riduzione del rapporto debito/Pil. Tale tendenza non potrebbe arrestarsi nemmeno quando il predetto rapporto dovesse scendere sotto una determinata soglia (ad esempio quella del 60% definita in sede comunitaria), in quanto l'obbligo di equilibrio di bilancio sancito in costituzione (qualora esso vada inteso come pareggio contabile) non verrebbe meno. L'adozione del vincolo del pareggio, riferito al saldo complessivo di bilancio, implicherebbe quindi l'adozione implicita dell'obiettivo di progressivo annullamento del rapporto debito/Pil". Emerge lo stretto legame tra il disavanzo ed il debito, in ciò riflettendo la crescente attenzione delle regole europee di finanza pubblica su tale variabile *stock*, nonché la particolare criticità del valore assunto da quest'ultima per l'Italia, superiore al 120% rispetto al prodotto interno lordo, tra i livelli più alti dell'intera Eurozona.

L'interpretazione del concetto di equilibrio nell'accezione contabile di pareggio, adottata dalla relazione introduttiva, pur risultando apparentemente più rigorosa, potrebbe presentare elementi di rigidità tali da impedire ad esempio di richiedere alle singole amministrazioni e/o sottosettori di esporre anche avanzi di bilancio, qualora le condizioni della finanza pubblica dovessero renderlo necessario".

In realtà, appare paradossale che in tale dossier i margini di flessibilità propri del concetto di "equilibrio" vengano intesi nel senso di ammettere un moderato disavanzo in caso di crescita sostenuta e basso livello di debito, per declinare poi tale principio più nel senso del "pareggio" in situazioni opposte.

Piuttosto, si dovrebbe ammettere una maggiore tolleranza proprio nei casi di stagnazione economica (che si riflette negativamente sui saldi di bilancio per il tramite dei c.d. "stabilizzatori automatici") dove potrebbero risultare necessarie ulteriori politiche economiche espansive per riattivare il circuito dell'economia, anziché rischiare di porre in essere manovre restrittive sui saldi di bilancio con conseguenti (ed indesiderabili) effetti pro-ciclici[32].

Non appare sufficiente la giustificazione adottata nella relazione secondo cui, in tal caso, si renderebbero necessarie politiche di riduzione del debito per far fronte alle reazioni dei mercati di fronte al deterioramento dei conti (presumibilmente sotto forma di un aumento dello *spread* sui titoli di Stato)[33].

---

[32] Secondo D. Cabras (op. cit., 2012, pag. 2) "l'equilibrio dei bilanci si misura in termini di saldo (differenziale tra entrate e spese) e, nell'ambito della UE, il saldo di riferimento è l'indebitamento netto strutturale, ossia misurato al netto degli effetti del ciclo economico, oltre che delle misure una tantum e straordinarie. Da qui la possibilità, nelle fasi in cui la congiuntura economica è sfavorevole, di avere un bilancio in pareggio secondo i criteri UE (il saldo nominale viene depurato dalla componente ciclica) e, allo stesso tempo, di fare ricorso all'indebitamento in misura pari alla componente ciclica senza che concorra a determinare un saldo negativo. Tale regola intende assicurare un adeguato margine di flessibilità nella gestione dei bilanci pubblici al fine di consentire politiche anticicliche e l'operare degli stabilizzatori automatici". Tale interpretazione appare più condivisibile rispetto alle giustificazioni addotte nella relazione del Servizio Studi della Camera dei Deputati, tuttavia appare dubbia la possibilità da parte degli Stati di predisporre in via discrezionale politiche anticicliche in disavanzo, anche perche il Patto di Stabilità e di Crescita, nonché lo stesso c.d. Fiscal Compact" fanno riferimento alle misure "temporanee" -che peraltro sembrano riferirsi ad interventi di riduzione del disavanzo adottati dagli Stati per rimanere entro i parametri europei, più che a misure di espansione fiscale- e non "straordinarie" da escludere nel computo del saldo strutturale: piuttosto sia il Patto che il c.d. *Fiscal Compact* fanno riferimento a "circostanze eccezionali" (tra cui rientrano anche i periodi di grave recessione economica), cioè a situazioni oggettive, ben diverse da interventi attivi delle autorità per farvi fronte in deroga ai vincoli di bilancio. Più in generale, appare difficile conciliare un ruolo attivo della politica di bilancio (sia pure depurato dalle sue componenti cicliche) in situazioni di crisi con una filosofia economica di fondo che conferisce al bilancio un ruolo meramente passivo rispetto agli andamenti del ciclo economico: ragionare in termini di saldi strutturali è evidentemente cosa ben diversa dall'impiego del bilancio ai fini anticongiunturali.

[33] In altri termini, porre un indicatore di criticità di un Paese, quale l'andamento dei tassi di interesse (che peraltro nel breve periodo si riflette "al margine" sui titoli in scadenza e su quelli di nuova emissione, non certamente sull'intero *stock* di debito) tra le determinanti delle scelte di politica economica -nel senso di costringere a ridurre quanto prima l'ammontare di debito pubblico- rappresenta un errore innanzitutto di natura logica, come se si scambiasse lo strumento che misura lo stato di salute del sistema con la patologia stessa. Peraltro, così facendo si avrebbe l'ulteriore conseguenza di sovrapporre l'aspetto prettamente finanziario con quello economico-contabile. Piuttosto, sarebbe auspicabile che nei periodi di crescita economica il bilancio sia in pareggio e, anzi, si rendano disponibili

Sia consentita, infine, un'ultima considerazione circa il rapporto tra la procedura di bilancio e la forma di governo; il fatto che la legge n. 1 del 2012 abbia riguardato le sole disposizioni della Costituzione aventi riflessi sulla finanza pubblica è l'espressione di come tale collegamento tra problematiche di bilancio ed aspetti sostanziali sia stato trascurato dal Legislatore.

Indubbiamente, ciò trova una prima giustificazione nell'urgenza che la particolare congiuntura finanziaria aveva impresso a tale riforma, ma tale scelta sembra anche essere l'ennesima dimostrazione della perdurante difficoltà di dare finalmente sbocco alla transizione istituzionale le cui criticità strutturali appaiono riassunte e stratificatesi, nel tempo, nel complessivo *stock* di debito fino a oggi accumulato.

Mentre la riforma costituzionale in materia di finanza pubblica è stata approvata dal Parlamento in tempi rapidi, le auspicate modifiche della II Parte della Carta -che avrebbero dovuto adattare l'architettura istituzionale all'evoluzione maggioritaria avviata nei primi anni '90 con le riforme elettorali- sono rimaste, ancora una volta, nel novero delle intenzioni. Si assiste così al paradosso che la modifica dell'art. 81, che nei lavori delle Commissioni Bicamerali costituiva una sorta di "appendice" secondaria rispetto agli argomenti concernenti la forma di governo nazionale, è stata l'unica ad essere effettivamente realizzata dal Legislatore.

3. La riforma costituzionale del 2012 come anticipazione del c.d. *Fiscal Compact*. Il superamento della natura "formale" della legge di bilancio e l'estensione dell'obbligo di copertura.

Nel Documento di Economia e Finanza 2011 il Governo, nell'impegnarsi a raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2014 -poi anticipato al 2013 con il decreto legge n. 139/2011, anche a seguito di specifiche raccomandazioni rivolte dal Consiglio ECOFIN- ha concretamente manifestato l'intenzione di presentare un apposito disegno di legge costituzionale per introdurre il principio del "pareggio" nella Carta.

Il 15 settembre 2011, sulla scorta delle innumerevoli proposte di origine parlamentare avanzate all'indomani del Def, l'Esecutivo ha presentato il proprio disegno di legge in materia che, approvato in via definitiva il 17 aprile 2012 secondo la procedura di revisione dell'art. 138 della

---

surplus da impiegare per ridurre il debito: è questo il senso dei parametri di Maastricht dove i valori soglia di deficit e debito sono parametrati al prodotto interno lordo e, soprattutto, delle stesse prescrizioni del Patto di Stabilità e di Crescita, pur se i margini di flessibilità ivi previsti sono sostanzialmente riferiti agli effetti sul bilancio delle congiunture economiche negative, più che di manovre espansive poste in essere discrezionalmente dai *policy-makers*. Tale approccio, tuttavia, non può riferirsi al mero ambito economico-contabile ma deve prendere in considerazione le dinamiche istituzionali che sottendono alla decisione di bilancio.

Costituzione e con maggioranza superiore ai 2/3 dei membri di ciascuna Camera (superando così la necessità del referendum confermativo), è diventato legge costituzionale il successivo 20 aprile[34].

Nello specifico, è stato sancito al primo comma del novellato art. 81 l'obbligo per lo Stato di assicurare "l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico"[35]: viene così richiamato il concetto di "equilibrio" congiuntamente all'effetto del ciclo sugli andamenti delle entrate e delle spese che, nel breve termine, in presenza di una congiuntura sfavorevole potrebbe "squilibrare" i saldi di finanza pubblica pur in modo non strutturale.

Prima facie, tale formulazione appare eccessivamente macchinosa e tecnicistica, in quanto immette nel testo costituzionale termini prettamente economici e difficilmente qualificabili dal punto di vista giuridico (come, appunto, il riferimento al ciclo).

E' probabile che l'intenzione del Legislatore fosse quella di non irrigidire il testo con la previsione *tout court* di un pareggio e di individuare, altresì, un principio che si ponesse nel solco del criterio del saldo strutturale della pubblica amministrazione individuato dai vincoli europei e dal c.d. *Fiscal Compact*, senza tuttavia indicarlo espressamente nella legge costituzionale[36].

---

[34] Giova evidenziare, altresì, il fatto che la procedura di revisione sia stata avviata dal Governo Berlusconi e si sia conclusa durante l'Esecutivo guidato da M. Monti, a conferma di una continuità nelle intenzioni che oltre all'ambito parlamentare ha riguardato anche i diversi Governi che si sono succeduti durante l'iter di revisione costituzionale.

[35] Secondo N. D'Amico e S. Sileoni (*Dopo il pareggio, sparisce anche l'equilibrio di bilancio*, in www.astrid-online.it, 25 gennaio 2013, pag. 1-2) "rispetto alla rigidità del concetto di pareggio di bilancio, che resta solo nella rubrica della legge costituzionale, il primo comma accoglie il concetto di un saldo elastico rispetto al ciclo, con esclusione di un vincolo di parità tra entrate e uscite assoluto per ogni bilancio (…) Si tratta, evidentemente, di due visioni degli impegni di rigore nel bilancio molto differenti (…) Nel primo caso, quindi, c'è un vincolo rigido, anche se per certi versi semplicistico, che impedisce comunque l'indebitamento, mentre nel secondo caso indebitamento e equilibrio non sono affatto incompatibili, ma viene consentito di ricorrere al debito pubblico purché nel medio periodo le entrate corrispondano alle uscite, facendo fronte così o a esigenze di investimento o a eventi, anche economici, eccezionali che richiedono di superare la rigidità del pareggio. Anche a voler ammettere la neutralità di chi scrive per l'uno o l'altro modello, ciò che colpisce della scelta del costituente è il fatto di aver innovato l'ordinamento costituzionale sulla carta, firmando però una cambiale in bianco nei confronti di atti normativi sottoposti alla Costituzione la cui titolarità resta in capo alla maggioranza politica (italiana o europea) e rischiando, in tal modo, di vanificare gli impegni sottoscritti dalla maggioranza costituzionale. Infatti, ciò che è impedito ora dalla Costituzione poteva considerarsi impedito anche allora". Peraltro, operando una lettura congiunta tra la legge costituzionale n. 1 del 2012 e la legge "rinforzata" n. 243 del 2012, viene evidenziato che nel primo caso si passa dal "pareggio" indicato nel titolo della riforma all' "equilibrio" presente nel testo, a sua volta declinato in relazione al saldo strutturale indicato come obiettivo di medio termine in base all'ordinamento europeo (e non al c.d. *Fiscal Compact*).

[36] Sia consentito richiamare in questa sede le considerazioni a suo tempo formulate dallo Scrivente (in *La costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 1° febbraio 2012) dove, criticando la farraginosità della riforma, ci si domandava provocatoriamente se "molto meglio, allora, sarebbe stato mantenere l'originario art. 81, che, di fatto, ammette eventuali disavanzi "ciclici", evidenziati nel documento "formale" di bilancio per il quale si ammette l' "equilibrio" (come confermato nella citata sentenza del 1966 della Corte Costituzionale), mentre il vincolo del "pareggio" tra entrate ed uscite viene poi espressamente previsto al comma 4 con riferimento alla sola legislazione di spesa, conseguente alle scelte discrezionali del decisore pubblico. Infatti, applicando la lettera dell'art. 81 come delineato dai Costituenti del 1948 -ferma restando la prescrizione di cui al citato comma 4 che, di fatto, non

Al secondo comma viene invece stabilito che "il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere, lo adotta a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti al verificarsi di eventi eccezionali"[37].

La dottrina si è soffermata sulla congiunzione "e" che lega le due fattispecie -effetti del ciclo ed eventi eccezionali- chiedendosi se debbano sussistere entrambe per ammettere il ricorso all'indebitamento ovvero le stesse operino in modo disgiunto.

Poiché l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, nel definire i contenuti della legge "rinforzata" prevista dal sesto comma del novellato art. 81, precisa che tale legge dovrà disciplinare, tra l'altro, "la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali (…) al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lettera c) del presente comma sulla base di un piano di rientro", appare evidente che gli eventi eccezionali rappresentano una deroga ulteriore rispetto a quella contemplata per gli effetti del ciclo sul bilancio, entrambi esclusi dall'obbligo del "pareggio"[38].

---

dovrebbe consentire l'adozione di attive, esplicite misure di "deficit spending" per stimolare la crescita- almeno si eviterebbero politiche "pro-cicliche" volte a controbilanciare gli effetti sui conti pubblici di eventuali situazioni di crisi del sistema economico, tenuto conto che l'obbligo di copertura non riguarda il quadro generale delle entrate e delle uscite come "cristallizzato" nella (formale) legge di bilancio, a legislazione vigente (tributaria e di spesa), bensì i provvedimenti adottati in corso d'esercizio aventi implicazioni finanziarie. Il comma 3 dell'art. 81 originario sussume l'idea di equilibrio dei conti pubblici e non del "mero" pareggio di bilancio, così come il testo del ddl. costituzionale in esame parla di "equilibrio" e non di "pareggio" (menzionato solo nel titolo della proposta). Peraltro il governo già con la stessa legge di bilancio potrebbe comunque porre in essere correttivi quantitativi sia dal lato delle entrate che delle spese, sia pur non nella forma di un completo "deficit spending" e comunque fermo restando il c.d. "vincolo della novità" di cui al comma 3 dell'attuale art. 81".

[37] Sull'interpretazione del termine "indebitamento" si rimanda a A. Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2012, pag. 2, il quale evidenzia la differenza tra "ricorso al mercato" ed "indebitamento netto": se il divieto riguardasse la contrazione del debito *tout court* non sarebbe possibile rinnovare alcun titolo alla scadenza -lettura, questa, che sarebbe concretamente impraticabile, salvo porre in essere radicali politiche di razionalizzazione finanziaria- nell'altro caso si vincolerebbe la sola assunzione di ulteriore debito rispetto a quello preesistente.

[38] Nel senso di distinguere tra loro le due ipotesi di indebitamento -quella legata allo scopo di "considerare gli effetti del ciclo economico" e quella di far fronte "al verificarsi di eventi eccezionali"- si esprime N. Lupo (*Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge rinforzata*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2, 2012), il quale, tra l'altro, auspicava che la legge "rinforzata" prevedesse l'obbligo di indicare nella delibera parlamentare il livello massimo di indebitamento , anziché rimetterne in concreto la determinazione alla legge di bilancio. M. Luciani (op. cit., in *www.astrid-online.it*, n. 3, 2013, pag. 42) argomenta analoga posizione sostenendo che "è vero che tali ipotesi sono elencate in successione legandole con una "e" anziché con una "o", ma questo, al contrario di quanto è stato ritenuto, non può ingenerare il minimo dubbio. Subito dopo la congiunzione, infatti, prima della menzione della seconda ipotesi, si legge l'inciso "previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti", che chiarisce senza incertezze che le due ipotesi sono, appunto, due, tant'è vero che solo per la seconda è necessaria la speciale autorizzazione parlamentare (probabilmente da adottare con atto bicamerale non legislativo). Non basta: a tacer d'altro, l'art. 5, comma 1, lett. d), della l. cost. n. 1 del 2012, definendo il contenuto necessario della speciale legge prevista dal novellato art. 81, comma 6, Cost., conferma che essa deve definire solo le "gravi recessioni economiche", le "crisi finanziarie" e le "gravi calamità naturali" quali "eventi eccezionali" ai sensi dell'art. 81, comma 2, Cost., dovendo detta legge occuparsi unicamente dell'"indebitamento non limitato a

Peraltro, ciò appare in linea con quanto previsto sia dall'ordinamento europeo che dall'art. 3, par. 3, let. b del c.d. *Fiscal Compact*, dove si tiene conto del "saldo annuo corretto per il ciclo al netto di misure una tantum e temporanee" e si consente, comunque, di deviare dagli obiettivi di medio termine in presenza di "circostanze eccezionali", intese come "eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del Patto di Stabilità e Crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine".

Tuttavia, in concreto, appare difficile distinguere il ciclo dagli eventi eccezionali: se questi ultimi si identificano in un anomalo andamento economico rientrano ovviamente nella definizione di ciclo, se invece sono effettivamente trattati a parte (come qui si ritiene debba essere fatto) bisogna vedere come saranno computati, attraverso una stima statistico-econometrica della loro incidenza sui saldi di bilancio ovvero a seguito di una puntuale quantificazione dei relativi oneri[39].

Peraltro, occorre evidenziare che, nel caso del Patto di Stabilità, gli eventi eccezionali possono giustificare il mancato avvio della Procedura per disavanzi eccessivi da parte della Commissione pur in presenza di un superamento della soglia del 3%: rientrano, cioè, tra gli elementi di una valutazione certamente basata su dati oggettivi ma con marcati margini di discrezionalità.

---

tenere conto degli effetti del ciclo economico" laddove quello funzionale alle politiche anticicliche appartiene all'altra, distinta, ipotesi prevista dalla novellata norma costituzionale". Tuttavia, sia consentito di esprimere dubbi circa la possibilità di condurre politiche anticicliche discrezionali: tale aspetto risulta ancora "nebuloso", in quanto una cosa è ammettere la "formazione" di disavanzo a seguito di eventi eccezionali che presentano ricadute sul bilancio, altra cosa è "ricorrere" al disavanzo per far fronte, con politiche espansive, a tali situazioni, attuando in tal caso una programmazione degli interventi secondo un indirizzo politico-finanziario ben definito che si faccia carico della cura di altri interessi pubblici e che non si limiti a constatare gli effetti negativi che si producono volta per volta.

[39] Nel *Codice di Condotta per l'implementazione del Patto di Stabilità e Crescita* si fa riferimento al valore dell' *output gap* ed alle stime della Commissione circa il ritorno entro il limite del rapporto deficit/PIL al termine dell'evento eccezionale e temporaneo, ferma restando la decisione della Commissione stessa e del Consiglio circa l'avvio o meno della procedura per disavanzo eccessivo a carico dello Stato interessato. In particolare, nel Codice viene precisato che "*the Commission shall also consider whether the excess of the deficit ratio over the reference value is only exceptional and temporary and whether the ratio remains close to the reference value. In order to be considered as exceptional, the excess has to result from an unusual event outside the control of the Member State concerned and with a major impact on the financial position of the general government, or it has to result from a 'severe economic downturn'. The Commission and the Council may consider an excess over the reference value resulting from a 'severe economic downturn' as exceptional in the sense of the second indent of Article 126(2)(a) of the Treaty if the excess over the reference value results from a negative annual GDP volume growth rate or from an accumulated loss of output during a protracted period of very low annual GDP volume growth relative to its potential. The indicator for assessing accumulated loss of output is the output gap, as calculated according to the method agreed by the Council on 12 July 2002. The excess over the reference value shall be considered as temporary if the forecasts provided by the Commission indicate that the deficit will fall below the reference value following the end of the unusual event or the severe economic downturn*".

Invece, nel caso della riforma costituzionale italiana, la deroga in argomento riguarda il divieto all'indebitamento ("netto"), cioè alla materiale emissione di titoli del debito pubblico per coprire tali oneri: si tratta cioè di un vincolo che, a prima vista, sembra presentare conseguenze pratiche più immediate rispetto al più generico "equilibrio" prescritto per i saldi di bilancio dal primo comma del novellato art. 81 e che, pertanto, dovrebbe richiedere una precisa quantificazione.

Tale problematica sembra trovare soluzione nella deliberazione parlamentare a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea richiesta per autorizzare, in tal caso, il ricorso all'indebitamento: in questo modo, al tecnicismo economico che contorna il meccanismo di scorporo dell'effetto del ciclo sui saldi viene affiancata una valutazione sostanzialmente demandata alla decisione politica della maggioranza d'Assemblea, sia pure calcolata in base agli aventi diritto e, quindi, qualificata, per gli "eventi eccezionali".

Il terzo comma dell'art. 81, novellato nel 2012, rielabora l'originario quarto comma, estendendo l'obbligo di copertura anche alla legge di bilancio (per la quale viene abrogato l'originario terzo comma che ne riconosceva la natura "formale"), facendo riferimento a nuovi o maggiori oneri (in modo da ricomprendere non solo le variazioni sul lato della spesa ma anche la riduzione delle entrate) e riprendendo la locuzione presente nella prima bozza dell'art. 81 elaborata in sede di Sottocommissione all'Assemblea Costituente (circa l'obbligo per le leggi in argomento di "provvedere", anziché "indicare", i mezzi per farvi fronte) che aveva un significato più cogente (motivo per cui era stata modificata nella versione definitiva)[40].

Con tale innovazione viene definitivamente superata l'intelaiatura dell'art. 81 originario, che divideva i piani del bilancio da quelli delle altre leggi di spesa sulla base dell'interesse perseguito: ora la stessa legge di bilancio può innovare la legislazione sostanziale e, in tal modo, il perseguimento degli altri interessi (anche se già soddisfatti nell'ordinamento giuridico preesistente) può essere rivisto in funzione di obiettivi di natura finanziaria ritenuti prioritari.

Come esaminato in precedenza, la struttura dell'art. 81 era finalizzata a disciplinare i rapporti tra Governo e Parlamento nello specifico settore della decisione di bilancio: il terzo comma doveva consentire all'Esecutivo di fissare gli equilibri finanziari nel bilancio sulla base della

[40] Il Governo, nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge originariamente presentata (A.C. 4620), affermava che l'impianto dell'attuale terzo comma dell'articolo 81 dovesse essere modificato proprio per superare "l'ormai obsoleta concezione della legge di bilancio quale legge meramente formale (correlata al divieto di introdurre con tale legge nuove spese e nuove entrate), sostituendo a questa previsione un rinvio alla legge quadro sulla finanza pubblica per la definizione del contenuto proprio della legge di bilancio, con l'obiettivo di salvaguardare la tipicità di tale strumento".

legislazione in vigore, modulando le dotazioni di spesa in funzione del grado di vincolatività delle coperture finanziarie previste nelle "altre" leggi e della tipologia di oneri che ne derivavano.

Di contro, il quarto comma richiedeva che la cura degli altri interessi pubblici non inficiasse gli equilibri fissati in bilancio, prevedendo l'obbligo di copertura per le iniziative legislative che, specie se di origine parlamentare, rischiavano di determinare spesa in disavanzo.

Il venir meno di tale duplicità di piani ha rappresentato il punto di arrivo di un processo evolutivo del sistema di bilancio che ha sistematicamente aggirato le disposizioni contenute nell'art. 81: la parte dispositiva della legge di bilancio si era progressivamente estesa e il vincolo di copertura finanziaria si era mostrato inadeguato ad evitare elevati e strutturali deficit.

Da ultimo, con la creazione della legge "finanziaria" a seguito della n. 468 del 1978 erano stati concentrati in un unico provvedimento elementi propri della legge di bilancio e caratteristiche della legislazione sostanziale, con l'obiettivo di perseguire il risanamento della finanza pubblica nazionale[41].

Anche sotto questo aspetto, il Legislatore ha sostanzialmente preso atto dell'evoluzione della prassi e della legislazione di contabilità: è evidente, tra l'altro, che con il processo di unificazione monetaria e con i vincoli previsti dal Patto di Stabilità e di Crescita, fino alle recenti riforme della *governance* economica europea, la posizione del Governo nei confronti del Parlamento appare notevolmente rafforzata[42].

Il nuovo art. 81 deve essere perciò letto nella nuova logica di un sistema istituzionale multilivello di cui l'Italia ormai è parte integrante[43]: la centralità dell'indirizzo politico-finanziario

---

[41] Nel senso anche P. Canaparo, *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*, in www.federalismi.it, 27 giugno 2012, pag. 20-21, il quale evidenzia, tra l'altro, il fatto che "la soppressione dei limiti costituzionali ai contenuti delle leggi di bilancio costituisce, peraltro, l'esito del consolidamento della recente tendenza ad espandere le potenzialità decisionali dello strumento di bilancio, così accentuandone le caratteristiche di strumento sostanziale di attuazione degli indirizzi di politica economica e finanziaria. A fronte di un ridimensionamento del contenuto proprio della legge finanziaria -ora denominata legge di stabilità- la legge 196 del 2009, confermando e sistematizzando alcuni interventi adottati precedentemente in via sperimentale, ha, infatti, già rafforzato le tre funzioni tipiche del bilancio statale: quella informativa, attraverso una riclassificazione funzionale delle voci di spesa -ripartite in missioni e programmi- volta a rendere Parlamento e cittadini più informati in ordine alle dimensioni, ai flussi e alle destinazioni delle risorse finanziarie pubbliche; quella allocativa, sia concentrando l'attenzione parlamentare sui programmi di spesa -divenuti le nuove unità di voto- che prevedendo, entro determinati limiti, la possibilità di incidere anche sulla legislazione sostanziale di spesa; quella esecutiva, con l'attribuzione ai centri decisionali di una maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse anche al fine di agevolare, con la possibilità di effettuare variazioni di bilancio in corso d'anno, una gestione delle risorse stesse più strategica e orientata agli obiettivi e ai risultati".

[42] N. Lupo parla al riguardo di "sponda comunitaria" in materia finanziaria che rafforza il potere del Governo (op. cit., in *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, a cura di G. Di Gaspare e di N. Lupo, Giuffré Editore, Milano, 2005).

[43] N. Lupo (*La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 124) evidenzia come la sottoposizione anche della legge di bilancio all'obbligo di copertura finanziaria rompe "quella distinzione tra momento di determinazione dell'equilibrio e momento di decisione di entrata e di spesa, da rapportarsi a quell'equilibrio mediante, appunto, la copertura

sottesa al carattere sostanziale del documento di bilancio rientra nell'obiettivo prioritario del risanamento finanziario che, anche prima della riforma del 2012, aveva attenuato i limiti posti alla legge di bilancio di incidere sulla spesa derivante dai c.d. "fattori legislativi" e, più in generale, sulla spesa storica[44].

Da ciò ne consegue, altresì, che la natura "sostanziale" riconosciuta ora alla legge di bilancio restituisce centralità a tale documento -e in questo si può ravvisare un reale elemento di novità introdotto dalla costituzionalizzazione del principio del "pareggio"- fino ad oggi relegato in una posizione secondaria rispetto all'attenzione rivolta da addetti ai lavori e opinione pubblica alle scelte "al margine" operate con la "legge di stabilità" (ex "finanziaria").

Per tale via, si potrebbe delineare anche un rafforzamento della posizione del Governo, in quanto rimane la sua riserva d'iniziativa nella presentazione del progetto di bilancio e, pertanto, potrà introdurre, in quella sede, anche norme innovative della legislazione di entrata e di spesa volte a realizzare un determinato indirizzo politico-finanziario.

---

finanziaria, che era alla base dell'originaria formulazione dell'art. 81 Cost. Certo,ormai il momento di equilibrio è sostanzialmente co-determinato nell'ambito delle procedure del c.d. "semestre europeo". Secondo Lupo il superamento del carattere (prevalentemente) "formale" della legge di bilancio può ritenersi positiva "a patto che si riesca ad approntare tempestivamente, all'interno della legge organica, un nuovo quadro procedurale idoneo a far funzionare correttamente le dinamiche decisionali in tema di finanza pubblica, per ciò stesso ponendo le istituzioni italiane in condizione di far sentire la loro voce, auspicabilmente chiara e tempestiva, nelle sedi decisionali comuni".

[44] Cfr. R. Perna (op. cit., in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 39) il quale, nel premettere che in origine, nel quadro del c.d. "Stato minimo liberale", il carattere "formale" della legge di bilancio era quello di garantire la massima trasparenza democratica alle nuove decisioni di spesa in modo che l'opinione pubblica avesse piena consapevolezza delle conseguenze di tali scelte, con l'evoluzione dello Stato pluriclasse e del c.d. *Welfare State* tale principio ha assunto anche una diversa valenza, in quanto "oggi l'effetto della natura formale della legge di bilancio non è soltanto quello di impedire la deliberazione di nuove spese in sede di bilancio ma, in virtù dell'interpretazione estensiva che si è affermata nella prassi, anche quello di impedire che spese già approvate con precedenti leggi possano essere ridotte o annullate con la decisione di bilancio. L'intero ammontare dei c.d. fattori legislativi è cioè sottratto alla competenza decisionale della decisione annuale di bilancio. Tale vincolo di è rivelato nel corso degli anni un formidabile strumento di protezione e conservazione della legislazione di spesa vigente, quindi, un fattore di freno alla politica di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica (…) la natura formale della legge di bilancio ha finito per ostacolare le politiche di risanamento delle finanze pubbliche, le quali anche per la difficoltà di aggredire la spesa storica hanno spesso assunto un carattere emergenziale, frammentato e di breve respiro". In realtà, pur condividendo l'analisi di Perna, appare riduttivo ricondurre al carattere formale della legge di bilancio l'incapacità delle autorità pubbliche di operare un complessivo risanamento della spesa, tenuto peraltro conto che interventi riduttivi sui capitoli di bilancio per loro natura non aggredibili sono stati posti in essere ben prima della riforma del 2012. Basti pensare al decreto legge n. 78 del 2010 che ha inciso direttamente sulle dinamiche retributive del personale della p.a. (introducendovi un "tetto", oltre alla previsione del blocco della contrattazione), intaccando così la componente della spesa fino a quel momento preservata dalle misure di razionalizzazione, vale a dire quella relativa al trattamento economico, fisso ed accessorio, fino a risalire alle disposizioni contenute decreto-legge n. 194 del 2002 (peraltro confermate dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009) che consentono, tra l'altro, al Ministro dell'Economia di sospendere l'efficacia delle leggi sottoposte all'obbligo della copertura nei limiti della spesa quantificata da queste ultime. Anche l'ormai consolidata prassi di prevedere accantonamenti mediante tagli lineari sui capitoli di bilancio relativi alle esigenze di funzionamento della p.a. appare un segnale del progressivo superamento della logica incrementale, sia pure espresso in modo frammentario attraverso provvedimenti emergenziali emanati dal Governo (e, solo in alcuni casi, all'interno del segmento "sostanziale" della decisione di bilancio).

Tuttavia, tale tendenza deve fare i conti con l'estensione dell'obbligo di copertura alla legge di bilancio (esclusa nell'originaria versione del quarto comma dell'art. 81) che potrebbe depotenziarne la rinnovata centralità, specie alla luce dei costi che attualmente gravano sui saldi di finanza pubblica[45].

In sostanza, sembra emergere una asimmetria nella capacità dei *policy-makers* di porre in essere politiche discrezionali: diversamente dalle misure di contenimento della spesa e/o di inasprimento fiscale, eventuali manovre espansive risultano compresse dal nuovo limite contenutistico previsto dal novellato art. 81.

Il carattere sostanziale riconosciuto alla legge di bilancio non sembra finalizzato a realizzare quella visione unitaria che rappresenta la precondizione per qualsiasi scelta programmatoria in politica economica, ma tende piuttosto di assorbire nella questione finanziaria ogni altro interesse pubblico, che rischia ora di essere privato di tutela (salvo l'intervento delle Corti), sia a fronte di una legge di bilancio in grado di modificare l'ordinaria legislazione sostanziale, sia rispetto ai valori costituzionali tra i quali opera anche quello dell' "equilibrio" dei conti.

Le preoccupazioni qui evidenziate derivano dalla lettura del nuovo testo dell'art. 81, ma risultano inevitabilmente parziali in quanto non tengono conto delle indicazioni contenute nella legge "rinforzata" che ha disciplinato, nel dettaglio, l'attuazione del principio del "pareggio" introdotto dalla riforma in esame.

Infatti, la legge costituzionale del 2012 sembra concentrarsi sull'ordinamento nazionale e sui rapporti tra Governo e Parlamento nell'ambito della decisione di bilancio: emblematico, al riguardo, è il fatto che nel novellato art. 81 non viene fatto alcun riferimento al diritto europeo, né a quello internazionale (nel quale rientrano il c.d. *Patto Europlus* e, soprattutto, le prescrizioni del c.d. *Fiscal Compact*).

Indicazione in tal senso è invece contenuta nel nuovo primo comma dell'art. 97, dove viene precisato che "le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico", nonché nel rivisto primo comma dell'art. 119, dove l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni viene declinata "nel rispetto dell'equilibrio dei

[45] Nel valutare l'eliminazione del terzo comma dell'art. 81 originario, A. Brancasi (*La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione e elusione*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 17) ritiene che tale modifica operata con la riforma del 2012 si ponga nel solco della prevalenza attribuita all'interesse finanziario e della sua cura, in modo che il bilancio non incontri alcun vincolo da parte di altre leggi. Invero, secondo Brancasi (pag. 18) "è nel segno della continuità ma anche della discontinuità la prescrizione di limiti quantitativi alla politica finanziaria: è nel segno della continuità perché questo è ciò che dalla legge n. 468 in poi si è cercato di realizzare; è nel segno della discontinuità perché finora si è operato al margine e sulle leggi diverse dal bilancio e si è utilizzato l'obbligo della copertura, mentre in questo caso è prescritto un vincolo direttamente in termini di saldi di bilancio".

relativi bilanci", prevedendo, altresì, che i predetti enti territoriali "concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea"[46].

Si assiste così al paradosso che tale rimando al vincolo europeo viene solo accennato nella riforma costituzionale, peraltro neanche nella disposizione di bilancio per eccellenza, l'art. 81, nonostante sia stata proprio l'influenza del vincolo esterno (nell'urgenza della crisi finanziaria) a costituire l'elemento decisivo per l'approvazione della riforma in esame[47].

Tali carenze della legge costituzionale sembrano però superate dalle previsioni contenute nella legge n. 243 del 2012, di attuazione del principio del "pareggio", prevista dal sesto comma del novellato art. 81.

La legge assume carattere "rinforzato" in virtù della particolare maggioranza richiesta per l'approvazione: questa particolare posizione riconosciuta nella gerarchia delle fonti sottolinea l'importanza delle disposizioni ivi contenuta, che definiscono il contenuto della legge di bilancio, nonché dettagliano le norme fondamentali ed i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni. Ai sensi dell'art. 5 della legge costituzionale, inoltre, viene disciplinata l'istituzione presso le Camere

---

[46] Tale interazione tra la riforma costituzionale e l'ordinamento europeo è stata evidenziata da R. Bifulco (*Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012, pag. 4-5) "la sottolineatura del fondamentale carattere di principio delle nuove norme costituzionali serve ad evidenziare un tratto peculiare della riforma costituzionale, collegato alla sua dimensione unionale. In effetti la natura di norme di principio, l'espresso rinvio al legislatore per la loro attuazione, l'ordinamento dell'Unione europea assunto come parametro di conformità, sono tutte caratteristiche della riforma che lasciano aperta la fase della concreta attuazione all'intervento di più livelli ordina mentali (…) I reali vincoli -quelli che non potranno essere superati- non saranno più autovincoli giacché il legislatore italiano li riceverà dall'Unione europea. E' quanto accade, di fatto, già da tempo; ora la legge sanziona definitivamente questo ulteriore trasferimento di sovranità con la forza della legge costituzionale (…) E' difficile negare che la L.cost.1/2012 incide fortemente sul modo di intendere la sovranità statale in materia di bilancio, che da ora non risiede più completamente nell'organo parlamentare. La riforma obbliga però a spostare e adeguare i principi del costituzionalismo all'interno di una dimensione diversa -quella di un costituzionalismo europeo- in cui i limiti al legislatore derivano, con il consenso del legislatore costituzionale, direttamente dall'Unione".

[47] Nel senso M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 2011, pag. 65 e seguenti, secondo il quale, tra l'altro, le Costituzioni non si devono cambiare sotto la spinta dell'emergenza economico- finanziaria. Lo stesso, nel corso dell'audizione alla Camera in data 17 ottobre 2011 avente ad oggetto il disegno di legge costituzionale sul pareggio di bilancio, ha evidenziato come "l'origine di tutto questo, come sappiamo, è nella crisi e nelle pressioni che sono arrivate al nostro Paese dall'esterno. Mi riferisco tanto alle pressioni venute da due forti Stati europei, la Francia e in particolare la Germania, quanto alla lettera dei due governatori della Banca centrale europea (…) Ebbene, nemmeno in questa lettera, però, vi è una sorta di imposizione a introdurre il principio del pareggio di bilancio nella Costituzione repubblicana (…) Nemmeno si dice qualche cosa di analogo nelle conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo del 2011, che nell'allegato 1 recano il cosiddetto «Patto euro plus» (...) Gli Stati mantengono la loro discrezionalità. Debbono scriverlo in Costituzione o in altra fonte, se serve, purché abbia un adeguato grado di vincolatività. Il margine di apprezzamento da parte del nostro Paese, ancorché condizionato fortemente dagli eventi, resta intatto. È per questo che io registro con qualche sorpresa la celerità con la quale tanto la maggioranza quanto l'opposizione si sono attivate per recepire indicazioni che non erano invece così vincolanti".

di un organismo indipendente cui attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e la valutazione sull'osservanza delle regole di bilancio[48].

Le disposizioni contenute nella legge di attuazione della riforma saranno successivamente analizzate nel presente lavoro.

Da subito, si intendono esaminare le implicazioni istituzionali delle novità apportate dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 e specificate nella legge "rinforzata", richiamando l'istituzione del *fiscal council* e le particolari maggioranze previste non solo per l'approvazione della legge n. 243 del 2012 ma anche per la delibera che autorizza il ricorso all'indebitamento in caso di eventi eccezionali.

Come sopra accennato, con il novellato art. 81 viene superato il disegno originario che, nel combinato disposto del terzo e del quarto comma, intendeva preservare il ruolo dell'Esecutivo nella specifica materia rispetto a quello dell'Assemblea legislativa, perseguendo così quegli obiettivi di razionalizzazione auspicata in sede di Assemblea Costituente ma, di fatto, non attuati nell'impianto della seconda parte della Carta.

Di fronte all'invarianza "formale" della forma di governo come delineata in origine, eccezion fatta per la legge elettorale (peraltro tornata, con la legge n. 270/2005 al precedente impianto proporzionale, pur se arricchito da elementi maggioritari, poi espunti dalla sentenza n. 1 del 2014 della Consulta), la riforma costituzionale sembra abbia rotto anche i fragili argini che ripartivano la competenza in materia di bilancio tra Legislativo ed Esecutivo.

La prassi attuativa ha mostrato ben presto un sistematico aggiramento di tali disposizioni a causa di carenze strutturali del sistema istituzionale nazionale che hanno travolto la stessa articolazione della decisione di bilancio, dapprima nell'affermazione della formula della "centralità del Parlamento", successivamente con la crescente primazia assunta dal Governo a partire dalla fine degli anni '70.

Tale progressiva inversione di tendenza (che si è riflessa nelle numerose innovazioni della legislazione di finanza pubblica finalizzate a riequilibrare i rapporti tra i due organi e rendere possibile l'avvio del risanamento finanziario) è stata certamente indotta dal crescente peso del vincolo europeo, dapprima in forma indiretta per il tramite della limitazione alla politica valutaria e monetaria in un contesto di crescente apertura del sistema-Paese verso l'esterno,

[48] Sugli altri contenuti della legge, sia consentito un rimando all'analisi compiuta dallo Scrivente in op. cit., in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 1° febbraio 2012, pag. 5 e seguenti, dove viene valutato, con accenti critici, il riferimento alla disciplina circa "l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali" nonché "il limite massimo degli scostamenti cumulati (…) corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione".

successivamente mediante la previsione di vincoli contenutistici sul disavanzo e sul debito, a partire dal Trattato di Maastricht.

In altri termini, questo riassetto dei rapporti istituzionali è avvenuto sulla spinta del processo di integrazione europea e, pertanto, si è mostrato molto sensibile al grado di cogenza di siffatto vincolo: quando quest'ultimo si è inevitabilmente attenuato all'indomani dell'ingresso dell'Italia nell'Unione Monetaria, sono riapparse le criticità strutturali della decisione di bilancio nazionale, superate solo con strumenti eccezionali che, in luogo della centralità del Parlamento degli anni '70, hanno proposto ora una "torsione" maggioritaria a vantaggio dell'Esecutivo, mediante il ricorso sistematico ai decreti legge, ai "maxi-emendamenti", ai voti di fiducia anche durante la c.d. "sessione di bilancio".

Ora, la riforma costituzionale del 2012 "cristallizza" nella Carta il principio di "equilibrio" nella condotta della finanza pubblica: la genericità di tale formula, peraltro corredata di deroghe di non facile definizione dal punto di vista giuridico (ciclo, eventi eccezionali), non appare, in quanto tale, sufficiente ad assicurare un "salto di qualità" della decisione di bilancio.

Al più, il superamento dei limiti "sostanziali" posti alla legge di bilancio sembra demandare il funzionamento del sistema alla capacità del Governo di imporre i propri indirizzi sullo sfondo della sostanziale invarianza del quadro istituzionale di riferimento e, quindi, con il rischio di una possibile, ulteriore forzatura degli strumenti a disposizione già impiegati, ben oltre lo stretto necessario, negli ultimi anni.

In realtà, già nella legge costituzionale in esame emergono alcuni interessanti elementi di novità che vanno verso la valorizzazione e il rafforzamento del Parlamento, nel senso di conferirgli un ruolo centrale nella determinazione della politica di bilancio e di accrescimento della sua funzione di garanzia e controllo.

In quest'ottica devono essere considerati sia la costituzione del citato Organismo indipendente presso le Camere che dovrebbe riequilibrarne il deficit informativo rispetto al Governo, sia i quorum aggravati richiesti per alcune decisioni fondamentali ("contingenti" e "di sistema", ai sensi del secondo e del terzo comma dell'art. 81) tendenti a favorire una proficua dialettica tra maggioranza ed opposizione, in linea peraltro con quanto previsto dal c.d. *Six pack* e dal c.d. *Fiscal Compact*[49].

[49] Cfr. N. Lupo (op. cit., in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 133-134) secondo cui, al di là dell'esigenza di rafforzare la legittimazione democratica nei processi decisionali in materia economica e di bilancio, "vi è anche, e forse soprattutto, la necessità di far sì che pure le forze di opposizione -che magari, in occasione dell'elezione successiva, si apprestano a diventare maggioranza- siano compartecipi delle grandi scelte di politica economica e finanziaria che il Governo, a nome del loro Paese, si accinge, più o meno volentieri, a compiere (perlopiù con un orizzonte di medio-lungo periodo). In tal modo, tenendo informate anche le opposizioni e

Mentre il crescente peso dei vincoli europei ha offerto la sponda per un rafforzamento del Governo quale interlocutore del nuovo sistema multilivello in cui si è strutturata nel tempo l'Unione -peraltro secondo dinamiche ulteriormente amplificate dalla particolare situazione di criticità delle finanze pubbliche nazionali- il quadro normativo europeo ha inteso sempre più valorizzare il ruolo dei Parlamenti nazionali e l'Italia, nel recepire nel proprio ordinamento interno le regole fondanti la nuova *governance* economica europea, sembra aver fatto proprie queste indicazioni[50].

Ciò detto, bisogna comunque considerare che tale analisi riguarda i rapporti "relativi" tra Governo e Parlamento a livello nazionale, mentre in termini "assoluti" si può ritenere che la riforma abbia compresso i poteri complessivi di tali istituzioni, formalizzando così quell'indebolimento della capacità del Paese di esprimere un proprio indirizzo politico-finanziario già in atto da tempo.

Pur tuttavia, ciò non significa che tale indirizzo sia oggi esercitato dalle istituzioni comunitarie, né che lo stesso sia del tutto inibito ai *policy-makers* nazionali: diversamente dai classici vincoli contenutistici che in uno Stato federale possono connotare i rapporti tra centro e periferia, nel caso della particolare architettura istituzionale dell'Unione Europea siamo di fronte ad un nuovo modello di *governance*, che pian piano si va affiancando ai parametri numerici di disavanzo e debito e che richiede strumenti di analisi e di comprensione diversi da quelli solitamente impiegati.

Da notare che l'assetto dei rapporti tra Governo e Parlamento sembra risentire delle condizioni finanziarie del Paese: se in una situazione di emergenza della finanza pubblica si assiste inevitabilmente ad un maggior attivismo dell'Esecutivo, è immaginabile che le auspicate politiche di risanamento, improntate ad una logica programmatoria di fondo, possano liberare spazi di manovra alle Assemblee elettive[51].

---

soprattutto spingendole a prendere pubblicamente posizione sull'indirizzo politico-finanziario almeno nell'ambito delle procedure di cooperazione interparlamentare, si dovrebbe ridurre il rischio che, mutato il Governo, occorra ridefinire da zero i contenuti delle misure già concordate in sede europea con il precedente Governo".

[50] Da notare, peraltro, che a seguito dello stesso Trattato di Lisbona, nonché dei protocolli n. 1 e 2 sul ruolo dei Parlamenti nazionali e sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità, le Assemblee legislative nazionali sono diventati co-protagonisti del processo decisionale europeo, "essendo dotati di alcuni (giustamente limitati) poteri di intervento diretto e potendo comunque svolgere un'incisiva azione di controllo sull'operato dei rispettivi Governi in seno all'Unione Europea" (cfr. N. Lupo, op. cit., in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 135).

[51] Peraltro, secondo P. Caretti si è assistito un depotenziamento del ruolo dei Parlamenti negli Stati che presentano una situazione di particolare criticità finanziaria a causa dell'alto livello di disavanzo e di debito, mentre per i Paesi più virtuosi il ruolo delle Assemblee sembra essersi rafforzato (evidente riferimento alla Germania), specie all'atto della ratifica degli accordi che prevedono aiuti finanziari (e stringenti requisiti di condizionalità) agli Stati in difficoltà (nel senso P. Caretti, *Introduzione generale alla sessione su "La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali"*,

4. La legge "rinforzata" n. 243/2012: una diversa declinazione dei vincoli esterni.

In attuazione del primo comma dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, con la legge n. 243 del 24 dicembre 2012 "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione" è stato disciplinato il vincolo dell' "equilibrio" dei bilanci statali, degli enti territoriali e delle amministrazioni non territoriali, indicando, tra l'altro, il meccanismo di correzione degli scostamenti tra previsioni e dati finanziari, nonché l'istituzione di un organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti della finanza pubblica e per l'osservanza delle regole di bilancio (c.d. *fiscal council*).

Il carattere "rinforzato" di tale legge è esplicitato all'art. 1, dove viene previsto che essa può essere abrogata, modificata o derogata, esclusivamente da una legge successiva approvata con le medesime modalità previste dall'art. 81, sesto comma, della Costituzione, cioè a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere[52].

Tale precisazione sembra avvalorare l'interpretazione secondo la quale si è in presenza, di fatto, di una vera e propria legge organica (alla stregua di quanto già previsto in altri ordinamenti europei, in particolare quello francese e spagnolo[53]) cui è garantita una competenza definita in termini tassativi, riservata e distinta tanto dalla Costituzione (di cui ne è attuazione) quanto dalla legge ordinaria (dalla quale non può essere modificata, salvo che non si seguano gli stessi criteri nell'iter di approvazione)[54].

---

in *www.gruppodipisa.it*, settembre 2012, pag. 5). Curioso è il richiamo di M. Luciani (op. cit., in *Rivista AIC*, 2011, pag. 20-21) laddove evidenzia il fatto che nella nota sentenza del 7 settembre 2011 sul fondo "salva Stati" la Corte Costituzionale tedesca abbia ribadito, ancora una volta, il divieto per il Bundestag di "abdicare" alla sovranità sul bilancio: "un paradosso della storia ha voluto che, negli stessi giorni in cui ci si affannava ad andare incontro alla pressione tedesca, il Bundesverfassungsgericht, nel giudizio sugli aiuti alla Grecia e sulla creazione di meccanismi europei di ausilio finanziario dei Paesi membri, giustamente si richiamasse alla storia del parlamentarismo e affermasse come imprescindibile limite alle decisioni sovranazionali la sovranità del popolo tedesco, e per esso del Parlamento, sulle scelte di bilancio della Germania". Si veda anche R. Bifulco, *Il custode della democrazia parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011.

[52] Ai fini del rapporto tra la disciplina nazionale in materia di bilancio e diritto sovranazionale che permea la *ratio* della legge n. 243 del 2012, interessanti sono le considerazioni di R. Dickmann (*Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *www.federalismi.it*, 13 marzo 2013, pag. 1-2) circa il fatto che "la legge n. 243 è conforme all'art. 81, sesto comma, Cost. a condizione che rispetti non solo i contenuti per essa prescritti dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 ma anche il sistema di norme europee vigenti in tema di governance economica, che la stessa fonte costituzionale ha attuato e che non può -questo è il dato più importante da sottolineare- contraddire, avendo l'Italia scelto la via della revisione costituzionale come soluzione per il recepimento delle norme esterne sulla governance economica, che altri Paesi più prudentemente hanno ritenuto di non seguire proprio per avere una prospettiva costituzionale non vincolata per il futuro dopo l'esaurirsi della crisi economica in atto. Ne deriva che le disposizioni della legge n. 243 sono legittime non solo se esprimono la speciale competenza propria della tipologia di fonte legislativa in questione (profilo eminentemente di diritto costituzionale interno) ma anche e soprattutto se non derogano alle fonti europee vigenti in materia".

[53] L. Luatti, *Questioni generali in tema di leggi organiche in Spagna*, in *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, a cura di G. Rolla e E. Ceccherini, Giappichelli, Torino, 1997, pag. 250 e seguenti.

[54] La configurabilità della legge in esame come una legge organica sul modello spagnolo è stata sostenuta da N. Lupo, op. cit., in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 108 e seguenti, secondo il quale

In tal modo, il Legislatore ha inteso dare corso, anche in sede di attuazione della riforma costituzionale, al requisito dell' "accresciuta forza passiva della legge" richiesta sia dal c.d. *Patto Europlus* che dal c.d. *Fiscal Compact* (precedente alla legge in esame).

Inoltre, tale legge è dotata dei caratteri di norma interposta suscettibile di integrare il parametro di costituzionalità, sia nei giudizi dinanzi alla Corte Costituzionale che nell'esercizio da parte del Presidente della Repubblica del potere di rinvio delle leggi alle Camere, ai sensi dell'art. 74 della Carta.

Rispetto ai contenuti della riforma costituzionale del 2012, giova evidenziare che anche in questo caso non sono stai indicati espressamente parametri quantitativi né sul disavanzo, né sul debito, né sulla spesa; soprattutto, è stato compiuto un continuo "rinvio mobile" alla normativa europea ed al c.d. *Fiscal Compact*, non solo nella definizione delle grandezze finanziarie di riferimento ma anche in merito alla puntuale individuazione degli obiettivi da perseguire[55], declinando così i vincoli europei secondo un approccio prettamente procedurale volto a collegare il livello nazionale con quello sovranazionale, in luogo di vincoli contenutistici.

Nel far ciò il Legislatore si è posto in linea con la tradizione dottrinaria e giurisprudenziale italiana, senza per questo attenuare l'impegno al soddisfacimento dei parametri di bilancio sovranazionali: peraltro, il vincolo del deficit passa dal 3% rispetto al PIL previsto nel Protocollo allegato al TFUE all'1% del saldo strutturale al netto delle misure "una tantum" e temporanee previste dal Patto di Stabilità, ridotto a sua volta allo 0,5% dal c.d. *Fiscal Compact*, sempre nel quadro del divieto dei disavanzi eccessivi previsto all'art. 126 del citato Trattato.

Altro aspetto interessante da rilevare è che nelle statuizioni più qualificanti della legge "rinforzata" -quali quelle concernenti la disciplina dell' "equilibrio" e della sostenibilità del

---

"se si assume come punto di partenza la definizione delle leggi organiche come elaborata dalla dottrina costituzionalistica italiana (…) si vece che nel caso in esame sembrano sussistere tutte e quattro le caratteristiche individuate come necessarie, vale a dire: a) la necessaria distinzione formale rispetto alle leggi ordinarie; b) il procedimento in vario modo aggravato per la sua approvazione; c) la riserva ad essa di una serie di materie, tra cui quelle più direttamente connesse all'attuazione della Carta costituzionale; d) la sua sottoposizione alle sole norme costituzionali, potendo essa resistere all'abrogazione da parte di una fonte ordinaria che insista sulla medesima materia (e, al tempo stesso, integrare il parametro rispetto al quale valutare la legittimità costituzionale di quest'ultima". Peraltro, per quanto riguarda i riflessi della natura "rinforzata" della legge n. 243 del 2012 sulla giustiziabilità dell'art. 81, G. Scaccia (*La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, pag. 7) considera che "la previsione di una maggioranza di approvazione qualificata per la legge de qua, nel renderla immodificabile da leggi successive non approvate con la medesima speciale maggioranza, consente di assumerla come parametro interposto nel giudizio di costituzionalità sulle violazioni dell'art. 81 Cost. Per la parte in cui la legge rinforzata definisce i contenuti che la legge di bilancio potrà assumere, la sua "parametricità" è in re ipsa. Essa si configura, difatti, come una vera e propria "norma sulla normazione", dotata -in quanto tale- di prevalenza gerarchica di tipo contenutistico-sostanziale sulla legge di bilancio e autorizzata, quindi, a imporre a quest'ultima limiti di validità costituzionalmente sindacabili. Eguale valore di parametro va riconosciuto alla legge rinforzata in tutti gli ambiti di disciplina ad essa riservati dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012".

[55] Si veda, tra gli altri, G. Rivosecchi, op. cit., in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2011.

debito-viene operato un continuo riferimento all'art. 97, anziché all'art. 81 che dovrebbe rappresentare la disposizione costituzionale cardine in materia di bilancio.

Ciò si potrebbe ricollegare alla scelta del Legislatore costituente -esaminata in precedenza a proposito della legge costituzionale n. 1 del 2012- di propendere per una disciplina prettamente nazionale dell'art. 81 per poi estendere il riferimento all'ordinamento sovranazionale nelle altre disposizioni costituzionali oggetto della riforma (in particolare, appunto, l'art. 97, nonché l'art. 119 della Carta).

Inoltre, sembra che il Legislatore intenda così porre le regole di bilancio derivanti dal diritto europeo e dal c.d. *Fiscal Compact* a fondamento dell'organizzazione e del funzionamento della pubblica amministrazione, incidendovi direttamente senza il "filtro" del bilancio statale[56].

In tale ottica, la legge in esame costituirebbe così una sorta di ponte tra le modalità di impiego delle risorse pubbliche da parte delle pubbliche amministrazioni (che trovano, appunto, fondamento costituzionale nell'art. 97 della Carta) e gli obiettivi concordati in sede europea dal Governo nazionale (secondo quanto previsto dal TFUE, dal Patto di Stabilità e di Crescita come successivamente integrato e dal c.d. *Fiscal Compact*).

E' come se il bilancio dello Stato, originariamente identificato come il luogo per eccellenza dove viene definito l'indirizzo politico-finanziario del Paese, avesse perduto tale potere: assume, quindi, rilievo la fase gestionale, che spetta appunto agli organi amministrativi ed al Governo in quanto preposto al vertice dell'Amministrazione, mentre il ruolo politico esercitato tradizionalmente da quest'ultimo in materia finanziaria rientra ormai all'interno dei più complessi meccanismi della *governance* economica europea.

Nel contesto, lo Stato avrebbe il compito, da una parte, di concordare in sede europea l'obiettivo di medio termine, dall'altro di intervenire *ex post* per garantirne l'effettivo conseguimento in caso di eventi eccezionali, ovvero per attivare il meccanismo di correzione a fronte di scostamenti tra dati di consuntivo e di obiettivo programmatico.

Il bilancio diventa così lo strumento operativo per tradurre sul piano finanziario le linee guida precedentemente individuate nell'ambio del c.d. "semestre europeo"; in altri termini, il documento contabile riflette l'indirizzo politico finanziario concordato in sede europea ed assume

[56] Indicativo, al riguardo, è il pensiero di N. Lupo (op. cit., in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 128) secondo il quale l'inserimento del principio dell' "equilibrio" di bilancio nell'art. 97 della Carta rappresenta "un'innovazione che dovrebbe incoraggiare il processo, già in atto, volto a proporre una rilettura, nell'ordinamento costituzionale "composito", di principi tradizionali, come quello del "buon andamento", ora ancorabile a parametri di tipo più oggettivo e che fa venire in rilievo anche le opzioni di fondo compiute dalle pubbliche amministrazioni degli altri Stati membri, e così pure del principio di legalità, e della stessa riserva di legge. Nella consapevolezza che la "legge" alla quale sono sottoposte le pubbliche amministrazioni non è più soltanto quella statale (o regionale), ma è anche -e spesso anzitutto- quella contenuta negli atti normativi dell'Unione europea (in particolare ove immediatamente applicabili)".

importanza nella successiva fase gestionale nella misura in cui deve assicurare l'effettivo perseguimento di tali obiettivi, mentre la fase decisionale (cioè la c.d." sessione di bilancio") si muove in questi stretti margini di manovra, con la possibilità da parte di Governo e Parlamento di rimodulare l'allocazione delle risorse tra "missioni" e "programmi" ma all'interno di un budget predefinito[57].

Al riguardo, giova sottolineare che gli stessi valori finanziari di riferimento vengono intesi dalla legge "rinforzata" principalmente in base alla definizione data loro dall'ordinamento europeo ("conto consolidato", "saldo strutturale", "obiettivo di medio termine", "fase favorevole e fase avversa del ciclo economico"), mentre per il "saldo del conto consolidato" si fa capo alla procedura per i disavanzi eccessivi esplicitata nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea[58].

L'art. 3, comma 1, della legge "rinforzata", riprendendo l'art. 97, comma 1 della Costituzione, come novellato nel 2012, precisa che le pubbliche amministrazioni concorrono ad assicurare l' "equilibrio" dei bilanci, che si considera effettivamente raggiunto allorquando il "saldo strutturale" corrisponde all'obiettivo di medio termine ovvero quando assicura il rispetto del percorso di avvicinamento a quest'ultimo.

Ai sensi del successivo terzo comma3, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio dovranno stabilire gli obiettivi del "saldo del conto consolidato" (il cui valore viene individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento comunitario) congruenti con il conseguimento del suddetto obiettivo, ovvero con il rispetto del percorso di avvicinamento a quest'ultimo in caso di eventi eccezionali e di scostamenti registrati a consuntivo, tenendo conto dell'eventuale impatto significativo sui conti determinato dalle riforme strutturali.

L' "equilibrio" viene così individuato in relazione all'obiettivo di medio termine (puntualmente, oppure in progressione) la cui definizione è demandata, a sua volta, al livello sovranazionale.

---

[57] Tale sistema istituzionalizza così una procedura di bilancio di tipo *top-down*, da sempre ricercata dal Legislatore a partire dalla legge n. 468 del 1978 ed effettivamente realizzata prevedendo l'obbligo di votazione innanzitutto sui saldi differenziali indicati al primo articolo della legge "finanziaria"/"legge di stabilità", ma che ora viene ulteriormente rafforzata dalla cogenza del vincolo esterno.

[58] In sostanza, per quanto riguarda le risultanze di bilancio e l'individuazione del ciclo (che poi incide, a sua volta, sul bilancio stesso per mezzo dei c.d. "stabilizzatori automatici") il legislatore rimanda, di massima, al diritto comunitario, favorendo una più diretta relazione tra la decisione di bilancio ed il sistema di *governance* europea dei conti pubblici, nonché il recepimento automatico di eventuali mutamenti della normativa europea senza necessitare modifiche alla legge in argomento. In tal senso, qualche perplessità potrebbe sorgere in merito al riferimento esplicito al Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea per la definizione del "saldo del conto consolidato", che rischia di dover essere modificato qualora in futuro detto Trattato venga sostituito da altri trattati comunitari.

Il "saldo strutturale consolidato" risulta pertanto in "equilibrio" sulla base degli accordi in sede europea: in astratto, non si tratta necessariamente di pareggio, bensì di un valore in linea con tali impegni[59].

La previsione del generico "equilibrio" all'art. 81 della Costituzione italiana ed il rimando all'ordinamento europeo da parte della legge n. 243/2012 (che non ha prefissato vincoli quantitativi ai saldi di finanza pubblica) sembra rendere meno cogente il perseguimento del "pareggio", tenendo conto del fatto che, come già accennato, tale principio vene declinato dalla legge "rinforzata" in termini prettamente procedurali.

Tale approccio, se da un lato potrebbe essere visto come un'ulteriore sottrazione di sovranità in una materia, quella del bilancio, che i trattati ancora non assegnano alle istituzioni europee, dall'altro proietta le scelte di finanza pubblica su un piano sovranazionale, dove la forza e le capacità contrattuali degli interlocutori politici nazionali determineranno, in concreto, gli obiettivi che l'Italia sarà chiamata a perseguire di volta in volta[60].

Appare indubbio, infatti, che la posizione dell'Italia nel concordare gli obiettivi da raggiungere a medio termine dipenderà sostanzialmente da due fattori: *in primis*, la situazione di partenza della finanza pubblica nazionale (con particolare riferimento allo *stock* di debito pubblico), in secondo luogo l'autorevolezza delle autorità di governo, cui si ricollega, ancora una volta, la perdurante questione della funzionalità e dell'efficienza delle istituzioni repubblicane.

In ogni caso, la scelta adottata dal Legislatore appare in linea con il sistema multilivello che caratterizza sempre di più l'Unione Europea: inoltre, di fatto viene anche attenuata la portata apparentemente radicale della costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio in quanto la riforma, letta nell'ottica delle disposizioni contenute nella legge "rinforzata", sembra limitarsi a declinare nello specifico settore della finanza pubblica quella compenetrazione tra

---

[59] In sostanza, esistono tre livelli, via via più stringenti, nei quali si articolano i vincoli finanziari esterni che l'Italia deve rispettare: innanzitutto il TFUE che indica il limite del 3% per il disavanzo, poi il Patto di Stabilità e Crescita che prescrive un *range* tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo per l'obiettivo di bilancio a medio termine, corretto per il ciclo e al netto di misure temporanee ed una tantum, ed infine il c.d. *Fiscal Compact* (non ancora facente parte a pieno titolo del diritto comunitario) che restringe tale limite inferiore allo 0,5% per i Paesi meno virtuosi. Per una disamina dei criteri sul disavanzo e sul debito derivanti dal diritto comunitario e dal c.d. *Fiscal Compact*, si veda G. L. Tosato, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 81-87, nonché R. Dickmann, op. cit., in *www.federalismi.it*, 15 febbraio 2012.

[60] Di fondo, la scelta del Legislatore sembra riflettere una sorta di sfiducia nella capacità delle istituzioni nazionali di condurre autonomamente una sana politica finanziaria, senza il "pungolo" europeo; forse anche per questo la Germania, Paese che più di ogni altro ha sempre mostrato una grande "sensibilità" alla tenuta dei propri conti pubblici, ha costituzionalizzato il principio del pareggio -peraltro ben prima del c.d. *Six pack* e del c.d. *Fiscal Compact*- prevedendo l'inserimento nel Trattato fondamentale di un limite esplicito al disavanzo, pari allo 0,35% del prodotto interno lordo. Con riferimento alla riforma tedesca, si veda R. Perez, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2011, S. Sileoni, *Pareggio di bilancio*, IBL Focus, n. 193, 2011, R. Bifulco, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011 e *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 249-265.

l'ordinamento nazionale e quello europeo già pienamente sottolineata dalla giurisprudenza comunitaria e costituzionale.

Con riferimento all'eventualità di scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico a seguito di eventi eccezionali, la legge fa riferimento ai periodi di grave recessione economica, anche non strettamente limitati all'ambito nazionale, nonché ad eventi straordinari che sono al di fuori del controllo dello Stato (includendovi le gravi crisi finanziarie e le gravi calamità naturali)[61].

Al fine di discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico e far fronte a tali eventi eccezionali, il Governo, dopo aver sentito la Commissione Europea, deve presentare alle Camere una relazione con la quale vengono aggiornati gli obiettivi programmatici di finanza pubblica ed avanzata una richiesta specifica di autorizzazione -che dovrà essere deliberata dai due rami del Parlamento a maggioranza assoluta dei componenti- precisando misura e durata dello scostamento[62], finalità delle risorse rese disponibili, nonché piano di rientro verso l'obiettivo programmatico.

Al riguardo, mentre l'effetto del ciclo sui saldi di finanza pubblica fa venir meno il generale divieto di ricorrere all'indebitamento nella misura del *quantum* di scostamento così realizzato, per gli "eventi eccezionali" residuano margini di discrezionalità politica, amplificati dal fatto che non si prevede un limite massimo all'indebitamento nella legge n. 243/2012, né quest'ultima prescrive la preventiva indicazione del relativo *quantum* nella delibera stessa[63].

Peraltro, come precedentemente evidenziato, la valenza prettamente politica della delibera parlamentare è fondamentalmente diversa dall'approccio meramente tecnico seguito per la definizione del "saldo di bilancio strutturale" (cioè corretto per il ciclo economico); in

---

[61] Al riguardo, si richiama la disciplina del Patto di Stabilità e di Crescita, in base alla quale in caso di evento inconsueto, al di fuori del controllo dello Stato interessato, che determini rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di tale Paese ovvero in caso di grave recessione economica dell'eurozona, lo stesso può essere autorizzato ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio non venga compromessa. Inoltre, l'art. 3, par. 1 let. c) del c.d. *Fiscal Compact* prevede che gli Stati parte possano temporaneamente deviare dall'obiettivo di medio termine ovvero dal percorso di aggiustamento solo nel caso di circostanze eccezionali, cioè eventi inconsueti non soggetti al controllo dello Stato interessato che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazioni finanziaria della pubblica amministrazione, oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del Patto rivisto dal c.d. *Six pack*, purché tale deviazione temporanea non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine.

[62] Tale disposizione sembra perciò prevedere che la delibera parlamentare fissi un limite massimo di indebitamento, evitando il rischio di una generica autorizzazione (nel senso auspicato da N. Lupo, op. cit., in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 131).

[63] Per completezza d'informazione, è da evidenziare che nel secondo comma dell'art. 81 viene disciplinato il ricorso all'indebitamento "di nuova emissione" (nel senso sopra esaminato) mentre nell'art. 97 si parla di "sostenibilità del debito", cioè dell'intero *stock* dei titoli emessi per il complesso delle pubbliche amministrazioni, di cui lo Stato è una delle componenti, a conferma della centralità che assume l'intero comparto pubblico per garantire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea. Sulla rilevanza della nozione di sostenibilità del debito pubblico cfr. D. Cabras, op. cit., in *Quaderni Costituzionali*, 2012, pag. 113.

quest'ultimo caso si tratta di uno "scorporo" dell'effetto degli "stabilizzatori automatici" sul flusso di entrate e spese, mentre nel caso degli eventi eccezionali sembra residuare una forma di discrezionalità per i *policy-makers*[64].

Oltre a disciplinare gli "eventi eccezionali", la legge n. 243/2012 si occupa del meccanismo di correzione in caso di scostamenti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica riscontrati, *ex post*, con riferimento all'anno passato ovvero, in termini cumulati, ai risultati dei due esercizi precedenti risultanti non inferiori al valore ritenuto significativo dall'ordinamento europeo o dagli accordi internazionali (riferimento indiretto al c.d. *Patto Europlus* ed al c.d. *Fiscal Compact*) [65].

In tal caso, negli stessi documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, dove tali scostamenti vengono evidenziati, il Governo dovrà provvedere ad indicare la misura e la tempistica delle correzioni volte ad assicurare, almeno a decorrere dall'anno successivo a quello dell'accertamento, il pieno conseguimento dell'obiettivo.

Tuttavia, la legge n 243 del 2012 nulla dice circa la modalità di recupero del peggioramento del saldo strutturale registrato nell'anno di riferimento, ponendosi unicamente l'obiettivo di raggiungere in prospettiva l'obiettivo programmatico strutturale (problema, questo, comune anche al caso degli "eventi eccezionali"); ciò, peraltro, si sarebbe potuto realizzare "in automatico" prevedendo, analogamente agli enti territoriali, il "riporto" al bilancio dell'esercizio finanziario

---

[64] In merito alla delibera parlamentare che, a maggioranza assoluta, autorizza il ricorso all'indebitamento, si veda N. Lupo, op. cit., 2012, pag. 130-133. Facendo riferimento a quanto previsto dalla legge n. 1/2012, Lupo evidenzia come "in base al tenore letterale della disposizione, in assenza di questa autorizzazione il ricorso all'indebitamento è da ritenersi escluso, a meno che non occorra al fine di considerare gli effetti del ciclo economico. Si delineano dunque, in sostanza, due ipotesi di possibile ricorso all'indebitamento: una che non abbisogna di autorizzazione parlamentare, ove si tratti di un dato (relativamente) oggettivo, quale può considerarsi l'adeguamento al ciclo economico; e un'altra, invece, di tipo più discrezionale, allorquando venga invocata, come fondamento idoneo a giustificare il ricorso all'indebitamento, si aggreghi un consenso sufficiente in entrambi i rami del Parlamento".

[65] La fattispecie in esame sembra rientrare in quella di "inefficacia degli interventi" di cui all'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, secondo cui la legge "rinforzata" avrebbe dovuto disciplinare "l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali" nonché "il limite massimo degli scostamenti cumulati (…) corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione". Tale meccanismo, peraltro, era stato previsto all'art. 3 par. 2 del c.d. *Fiscal Compact*, secondo il quale "le parti contraenti istituiscono a livello nazionale il meccanismo di correzione (…) sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea". Si richiamano in questa sede le considerazioni già svolte in un precedente lavoro, secondo cui la legge n. 243 del 2012 sembra aver interpretato in maniera più snella e chiara le disposizioni sopra richiamate, semplicemente rimandando al diritto comunitario e pattizio e facendo riferimento *sic et simpliciter* allo scostamento tra previsioni e dati di consuntivo, in luogo di "quel farraginoso meccanismo previsto dalla legge costituzionale n. 1/2012 basato sulla preventiva indicazione, nella legge "rinforzata", del tetto massimo degli scostamenti "cumulati" -a prescindere dal loro carattere "esogeno", derivante dal ciclo e/o dagli eventi eccezionali, ed "endogeno", frutto di scelte discrezionali dei *policy-makers* in caso di inefficacia degli interventi- il cui superamento avrebbe determinato l'attivazione del meccanismo di correzione" (op. cit., in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2013, pag. 13).

successivo delle pregresse risultanze contabili, invece di gravare, come oggi avviene, sulla gestione di Tesoreria[66].

Nello specifico, oltre al "saldo del conto consolidato", i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio dovranno indicare anche gli obiettivi di debito rispetto al prodotto interno lordo, in coerenza con quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione Europea, sussistendo l'obbligo di intervenire qualora tale rapporto superi il valore di riferimento.

Tale intervento correttivo si realizza in sede di definizione degli obiettivi di "saldo", tenendo conto della necessità di ridurre detta eccedenza "in coerenza con il criterio e la disciplina in materia di fattori rilevanti previsti dall'ordinamento europeo".

Tuttavia, per tali misure di correzione del debito non valgono i vincoli stringenti che invece si applicano ai saldi di bilancio.

Innanzitutto, si tiene conto dell'effetto finanziario di interventi temporanei ed *una tantum* che, per loro natura, determinano una incidenza diretta sullo *stock* di debito in quanto riducono il fabbisogno di cassa che giustifica il ricorso al mercato per le esigenze "al margine" [67].

Inoltre, ai sensi della normativa comunitaria, una riduzione inferiore dell'1/20 annuo non comporta l'avvio automatico della Procedura per disavanzi eccessivi, in quanto si deve considerare non solo l'effetto del ciclo economico e degli "eventi eccezionali", ma anche alcuni "fattori significativi", legati alle condizioni socio-economiche del Paese e, in particolare, alle condizioni del settore privato, come precisato dallo stesso regolamento UE n. 1177/2011[68].

In ogni caso, forse la problematica della sostenibilità del debito avrebbe dovuto trovare maggiore spazio nella legge "rinforzata", tenuto conto che l'Italia registra da tempo, nonostante la particolare congiuntura economico-finanziaria, un avanzo primario di bilancio, che si tramuta in cospicuo disavanzo solo per effetto della spesa per gli interessi sui titoli di Stato.

La riduzione del debito, prioritaria rispetto al pareggio di bilancio, non necessariamente deve essere condotta *sic et simpliciter* prevedendo continui surplus di bilancio e dimenticando le altre

---

[66] Secondo C. Goretti e L. Rizzuto, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni*, Università Economica Bocconi, Short notes, n. 2, 2011, pag. 9, "ai fini di un enforcement ex-post, vi sarebbe la necessità di definire meccanismi che regolino i casi in cui i bilanci (per errore di previsione o per altri eventi) si chiudano in disavanzo. Per esempio, procedure che impongano che l'eventuale scostamento sia riassorbito entro un certo numero di esercizi successivi; oppure che debba essere deliberato un piano di ammortamento simultaneamente alla legge che registra il disavanzo (come nel caso tedesco). Si tratterebbe di dettagli attuativi da rinviare alla legge di contabilità, ma la cui problematicità dovrebbe essere presente sin dal momento della formulazione costituzionale".

[67] Il debito è una variabile strettamente connessa agli andamenti di cassa del settore statale, pertanto non risente dei principi contabili seguiti per la redazione del bilancio che influenzano, invece, la determinazione del disavanzo (a seconda che sia calcolato in termini di "cassa", "competenza giuridica" o "competenza economica").

[68] G. Pisauro, *Come funziona il Fiscal Compact*, in www.lavoce.info, 31 gennaio 2012, ha evidenziato come la riduzione del debito sia ben più importante (e più facilmente perseguibile) rispetto al pareggio di bilancio, comunque nell'ottica di stimolare la crescita economica finanziando le spese di investimento con il ricorso all'indebitamento (c.d. *golden rule*).

variabili che vi possono incidere, sia in termini nominali (tassi di interesse, *maturity* dei titoli di Stato, tasso di crescita dell'economia, interventi di finanza straordinaria[69]) che reali (andamento dell'indice generale dei prezzi, presenza di meccanismi di indicizzazione dei rendimenti, ecc.).

L'idea di fondo della riforma è che risanando il disavanzo di bilancio si possa ridurre l'esposizione dello Stato sul mercato dei titoli: in realtà il percorso dovrebbe essere l'opposto, cioè sarebbe necessario "aggredire" il debito mediante entrate straordinarie per innescare un circuito virtuoso che consenta di migliorare, a loro volta, i saldi di bilancio.

Occorre ricordare che a fronte di uno *stock* di debito quantificabile in circa 2.000 miliardi di euro, l'onere per i relativi interessi ammonta a circa 80 miliardi di euro l'anno[70] che, se ridotti, porterebbero ad un notevole miglioramento de disavanzo (sia per la parte di quota capitale che di interessi) tanto da soddisfare tendenzialmente i parametri europei senza bisogno di ulteriori "restrizioni" finanziarie[71].

Accanto al problema della sostenibilità del debito, la legge n. 243/2012 si occupa anche del tasso annuo programmato di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche che, dedotte le "poste" indicate dalla normativa dell'Unione Europea, non potrà superare il tasso fissato in sede comunitaria.

In particolare, il Patto di Stabilità e di Crescita ha previsto un aggregato di spesa di riferimento per ciascun Paese, al netto di alcune voci (interessi, oneri finanziati con fondi comunitari, variazione delle spese non discrezionali per indennità di disoccupazione, nonché correttivi per le spese di investimento), che potrà muoversi in linea con il *trend* di medio periodo

---

[69] Si veda, al riguardo, AA.VV., *Proposte per la riduzione del debito*, in www.astrid-online.it, luglio 2012. Particolare interesse ha destato, tra le altre, la proposta avanzata da A. Monorchio e G. A. Salerno che prevede di conferire tutto il patrimonio disponibile dello Stato (non meno di 300 miliardi) in un unico "Fondo patrimoniale degli Italiani", le cui quote verrebbero acquisite dalle famiglie, sia prevedendo l'obbligo ad investire sia consentendo di conferire titoli del debito pubblico in circolazione. Nel Fondo dovrebbero confluire, oltre alle proprietà immobiliari, anche le azioni di imprese pubbliche possedute dal Tesoro, quotate e non, per la parte eccedente il loro controllo. Le famiglie italiane diverrebbero così direttamente proprietarie di quote di un fondo comune di investimento, con un impiego immediatamente fruttifero delle proprie risorse finanziarie, un impiego che se ben gestito troverebbe peraltro sicura rivalutazione nel tempo. Si stima che il completamento dell'operazione (che può essere diluita in due-tre anni) comporterebbe la riduzione del 20% nel rapporto debito/PIL, con evidenti benefici per il bilancio dello Stato sia in termini di servizio del debito che di spesa per interessi, nonché, a cascata, per l'intera economia italiana.

[70] Nella *Nota di aggiornamento al Documento di finanza pubblica 2013*, a legislazione vigente, la spesa per interessi prevista nel 2014 è stata stimata al 5,4% rispetto al prodotto interno lordo, a fronte di un saldo primario positivo quantificato al 3%; l'indebitamento netto strutturale (invece, al netto delle misure *una tantum* e temporanee, è previsto pari a -0,1%. Da questi dati si evince che la componente non strutturale ammonta per l'Italia al 2,2%, ben inferiore rispetto al peso della spesa per interessi, talchè per il nostro Paese l'incidenza del debito sul bilancio risulta vieppiù più forte del ciclo: con l'effetto perverso, tuttavia, che per pagare gli oneri del debito le autorità di governo sono costrette a perseguire politiche restrittive che, a loro volta, si ripercuotono sull'andamento dell'economia (dati disponibili sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze www.mef.gov.it).

[71] A. Brancasi (*Debito e Costituzione, maneggiare con cura*, in www.sbilanciamoci.info, 31 ottobre 2011) ritiene che si debba distinguere tra le regole congiunturali sulla riduzione del debito pubblico (per le quali si dovrebbe fare riferimento ad una legge "rinforzata") e quelle di tipo "strutturale" sul pareggio dei saldi strutturali di finanza pubblica.

del prodotto interno lordo potenziale solo per i Paesi che hanno conseguito l'obiettivo (di medio termine); in caso contrario, la crescita dell'aggregato di spesa dovrà essere tale da garantire una riduzione del saldo strutturale di bilancio di almeno 0,5 punti percentuali annuali.

Per rendere effettiva tale previsione, la legge "rinforzata" prescrive che nei documenti di programmazione per il triennio di riferimento dovrà essere indicato il livello di spesa delle pubbliche amministrazioni; eventuali disallineamenti del tasso di crescita della spesa rispetto al tasso di riferimento del PIL potenziale dovranno essere compensati da aumenti delle entrate discrezionali di pari ammontare.

In ciò, la legge n. 243/2012, ancora una volta, non fissa limiti quantitativi né indica un rapporto massimo della spesa rispetto al prodotto interno lordo, ma rimanda a quanto deciso in sede europea.

Bisogna considerare, al riguardo, che la problematica del controllo della spesa si intreccia con la questione della tutela dei c.d. "diritti sociali a soddisfazione necessaria"[72]: per questi, da una parte se ne può temere una compressione in nome delle esigenze di bilancio, dall'altra possono essi stessi compromettere i saldi di bilancio nel caso, ad esempio, di pronunce giurisdizionali che impongano maggiori oneri alla finanza pubblica, certamente non annoverabili tra gli eventi esterni "al di fuori del controllo dello Stato".

Giova, peraltro, precisare come il contenimento della spesa pubblica non sia limitato alle voci "rimodulabili" del bilancio, legate cioè ai costi di funzionamento dell'apparato, ma si estenda fino a ricomprendere anche le spese "non rimodulabili".

Di più, viene escluso dal computo della spesa gli oneri per interessi del debito pubblico, cui si aggiunge la componente di spesa per eccellenza classificata tra i c.d. "stabilizzatori automatici", cioè i sussidi di disoccupazione, rafforzandone ancor più i caratteri strutturali.

Pertanto, oltre ai vincoli sui saldi, viene ora contemplato un limite anche sul *quantum* complessivo di spesa pubblica, facendo così propria una logica economica che vede il pareggio di bilancio come un mezzo non solo per raggiungere un punto di equilibrio tra entrate ed uscite, ma anche per fissarlo ad un livello "ragionevole".

---

[72] Come precisato da R. Perez, op. cit., in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 10, 2012 pag. 932, "la regola del pareggio di bilancio e del divieto di ricorso al debito si scontra con alcuni principi e diritti, come quelli alla salute, all'istruzione, alla dignità umana, protetti dalla Costituzione e progressivamente garantiti, attraverso l'opera del legislatore e della Corte Costituzionale all'intera collettività, come diritti sociali a soddisfazione necessaria. Con il divieto di ricorso al debito, molti di questi diritti che appaiono una conquista dello Stato sociale, perderebbero, almeno in parte, la protezione di cui fino ad oggi hanno goduto e si interromperebbe il cammino che ha portato a estendere a categorie sempre più ampie di cittadini (e anche agli stranieri) il godimento di diritti sociali (come il diritto alla salute o all'istruzione) riconducibili al principio di uguaglianza sostanziale".

Se il controllo del disavanzo è funzionale alla sostenibilità del debito, il tetto massimo alla spesa appare la precondizione per facilitare il raggiungimento dell'equilibrio finanziario, rendendo più credibile il raggiungimento del pareggio in una fase di crisi come quella attuale ed evitando, per quanto possibile, che quest'ultimo venga ottenuto mediante un (ulteriore) incremento delle entrate tributarie.

A completamento dell'analisi della legge "rinforzata", si richiamano ora le innovazioni apportate alla natura ed alla struttura della legge di bilancio, nonché quelle che hanno disciplinato la politica di bilancio delle autonomie territoriali.

Nelle disposizioni relative al bilancio dello Stato, la legge n. 243/2012 ne ribadisce il valore "sostanziale" coerentemente con la scelta del Legislatore costituente di abrogare l'originario terzo comma dell'art. 81[73], consentendo così di prevedere nel documento contabile nuovi tributi e spese.

A tal fine, i contenuti del bilancio e della "legge di stabilità" (ex legge "finanziaria") vengono unificati in un unico documento, articolato in due distinte sezioni.

La prima dovrà contenere disposizioni di entrata e di spesa, aventi ad oggetto misure quantitative proiettate nel triennio, escluse le norme delega di carattere ordinamentale od organizzatorio, ovvero interventi di natura localistica o micro settoriale.

Nella seconda sezione, invece, dovranno essere indicate le previsioni di entrata e di spesa, sia in termini di competenza che di cassa, a legislazione vigente, elaborate tenendo conto dei parametri economici desunti dai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, nonché delle proposte di rimodulazione ivi previste, con separata indicazione delle variazioni conseguenti alle innovazioni apportate dalla prima sezione del bilancio.

Le relative modifiche normative e le proposte di rimodulazione (di cui alla I e II sezione) sono integrate dalla relazione tecnica sulla quantificazione degli effetti di ciascuna disposizione e sulle connesse coperture finanziarie.

In linea con quanto già previsto dall'art. 25, commi 1 e 2, della l. n. 196/2009, la legge in titolo, al quinto comma dell'art. 15, stabilisce la ripartizione delle entrate (in titoli, entrate ricorrenti e non ricorrenti, tipologie) e delle spese ("missioni" e "programmi"), identificando le unità di voto parlamentare, rispettivamente, nelle tipologie e nei "programmi"[74].

Ulteriori disposizioni sono state previste con riferimento ai bilanci degli enti territoriali, in attuazione del novellato primo comma dell'art. 119 della Carta, laddove la legge in esame

---

[73] Cfr. A. Brancasi, op. cit., in *La costituzione economica: Italia, Europa* (a cura di C. Pinelli e T. Treu), Il Mulino, Bologna, 2010, pag. 372 e seguenti.

[74] In merito all'evoluzione della normativa in materia di contabilità dello Stato, si veda M. Nardini, *Politica di bilancio e programmazione della spesa. Dalla legge n. 62/1964 alla legge n. 196/2009 di riforma della contabilità dello Stato*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 7 ottobre 2011.

prescrive l'obbligo dell' "equilibrio", inteso come un saldo non negativo, in termini di competenza e cassa, tra entrate e spese finali, nonché tra entrate e spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti[75].

In questo caso, emerge una diversità di approccio rispetto al bilancio statale: infatti, mentre per quest'ultimo l' "equilibrio" viene definito volta per volta in relazione all'obiettivo di medio termine concordato in sede europea (pur in assenza di espresso "rinvio" all'ordinamento comunitario nel novellato art. 81), per gli enti territoriali si prevede un pareggio vero e proprio, senza peraltro la possibilità di configurare quelle deroghe concernenti il "ciclo" e gli "eventi eccezionali" previste dall'art. 81, salvo assicurare i livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali[76].

E' evidente che tale scelta rientra nella responsabilità in capo allo Stato di assicurare gli impegni finanziari assunti nei confronti delle istituzioni europee, che non possono essere messi a rischio da comportamenti non virtuosi degli altri livelli di governo: sotto quest'aspetto, è doveroso sottolineare, altresì, l'ormai ambigua presenza della materia del coordinamento della finanza pubblica tra le competenze concorrenti Stato-Regioni a norma dell'art. 117 (non modificato per questo specifico aspetto dalla riforma costituzionale del 2012) che, alla luce dell'assetto della nuova Costituzione finanziaria e dell'interpretazione restrittiva fornita dalla giurisprudenza costituzionale, appare sempre più attratta nel campo della potestà esclusiva dello Stato[77].

---

[75] Il principio dell' "equilibrio" viene così declinato nel senso di assicurare un risparmio pubblico positivo, nonché un valore di ricorso al mercato pari a zero; si tratta, evidentemente, di un vincolo ben più stringente dell'obiettivo del saldo strutturale per il bilancio dello Stato, in quanto comporta la restituzione dei titoli in scadenza senza possibilità di rinnovarli. Tale differenziazione deriva dal fatto che la presenza di un "risparmio pubblico" risulta necessario al fine di giustificare il ricorso all'indebitamento per finanziare spese di investimento, ai sensi dell'art. 119, ultimo comma, della Costituzione, nonché di annullare in prospettiva il debito degli enti territoriali (in ciò ponendosi nel solco di quanto praticato da altri ordinamenti, *in primis* quello tedesco dopo la *Föderalismusreform II* del 2009). Sul rapporto tra coordinamento ed autonomia all'indomani della riforma costituzionale, si veda C. Tucciarelli, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2012, pag. 799-828, con particolare riferimento all' "equilibrio" tra entrate e spese previsto dall'art. 81 per il bilancio dello Stato e l' "*equilibrio*" dei bilanci degli enti territoriali (cui si aggiunge l'osservanza ai vincoli economico-finanziari europei) di cui al novellato art. 119 primo comma (pag. 808).

[76] L'art. 11 della legge in esame prevede l'istituzione di un fondo straordinario per il concorso dello Stato, nelle fasi avverse del ciclo ovvero al verificarsi di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali. Tale fondo è alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo del saldo del conto consolidato ed è oggetto di riparto con d.p.c.m., sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

[77] Per completezza d'informazione, si ricorda che una proposta nel senso era contenuta nella bozza di modifica costituzionale predisposta dal Consiglio dei Ministri il 9 ottobre 2012, che incideva direttamente sul Titolo V della Carta, rafforzando, di fatto, il ruolo dello Stato nell'ordinamento della Repubblica (proposta poi che non ha avuto seguito per la fine anticipata della Legislatura. In merito all'interpretazione da parte della Corte Costituzionale del principio di "coordinamento della finanza pubblica", sia consentito un rinvio ad un precedente lavoro dello Scrivente, *La "via italiana al federalismo" tra vincoli di bilancio, giurisprudenza costituzionale e riforme istituzionali*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 26 aprile 2013, pag. 25 e seguenti.

Diversamente dal bilancio statale, in caso di mancato rispetto dell' "equilibrio" riscontrato in sede di rendiconto, il saldo negativo concorre a determinare l' "equilibrio" della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della Regione, compresa la Regione stessa, realizzando così una sorta di meccanismo automatico di correzione.

Le operazioni di indebitamento -con contestuale adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento- dovranno essere effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, che garantiscano l' "equilibrio" della gestione di cassa finale (inteso come saldo non negativo) degli enti territoriali della Regione interessata nel loro complesso, compresa la medesima Regione.

La sola deroga prevista attiene alle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal bilancio di previsione, per le quali è ammesso l'indebitamento[78].

Gli enti territoriali concorrono, altresì, ad assicurare la sostenibilità del debito delle varie pubbliche amministrazioni nelle fasi favorevoli del ciclo economico, giusto quanto determinato dai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio e specificato per singolo ente, con d.p.c.m., sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

5. Una valutazione complessiva della riforma del 2012.

In conclusione, tenuto conto dei contenuti della legge n. 243 del 2012, la riforma della "Costituzione economica" italiana sembra aver seguito il meccanismo del "rinvio mobile" a parametri e vincoli fissati in ambito sovranazionale, quasi a voler sottolineare il superamento di una visione prettamente nazionale della politica economica e, in particolare, delle scelte di bilancio.

Il paradosso di fondo è che tale schema è stato esplicitato nella legge "rinforzata" ma non nel novellato testo costituzionale, con particolare riferimento proprio all'art. 81, tanto che forse sarebbe stato sufficiente prevedere un semplice riferimento nella Carta all'approvazione di una legge "rinforzata" ove prevedere l' "equilibrio" dei conti al fine di favorire la procedura di rientro dal debito (che attualmente è la vera causa del disavanzo di bilancio, cioè del "disequilibrio" dei conti pubblici), senza la necessità di stravolgere i contenuti dell'art. 81. In tal modo sarebbe stato

[78] Cfr. G. M. Salerno, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012. In caso di valore negativo dei citati saldi, l'ente interessato (Regione, Comune, Provincia, Città metropolitane e Province Autonome di Trento e Bolzano) dovrà adottare misure di correzione tali da assicurarne il recupero nel triennio successivo. Inoltre, in caso di mancato conseguimento dell'equilibrio gestionale, l'ente interessato potrà essere destinatario di sanzioni definite da legge dello Stato fino al ripristino dell' "equilibrio", anche attraverso la previsione di specifici piani di rientro.

utilizzato uno strumento meno "solenne" della revisione costituzionale per affrontare un problema congiunturale.

In ogni caso, si può salutare positivamente l'intendimento del legislatore di procedimentalizzare il conseguimento dell'obiettivo di "equilibrio" dei conti pubblici, senza ricorrere a vincoli predefiniti ed ancor più stringenti rispetto a quelli stabiliti dall'ordinamento europeo e dal c.d. *Fiscal Compact*, diversamente da altri Paesi (come la Germania).

Tale scelta è stata probabilmente motivata, sia pure solo di riflesso, dalla consapevolezza storica secondo la quale senza un "vincolo esterno" l'Italia non sarebbe in grado di assicurare, in modo coerente e duraturo, finanze pubbliche sane e sostenibili nel tempo, nonché dalla volontà di non di vincolarsi eccessivamente a principi troppo rigidi[79].

La credibilità che una regola costituzionale inevitabilmente comporta e che il generico principio dell' "equilibrio" rischiava di indebolire è stata così recuperata dal meccanismo del "rinvio mobile".

Al tempo stesso, probabilmente ha agito positivamente sulle scelte del Legislatore il fatto che la legge n. 243/2012 non ha dovuto scontare quella esigenza di visibilità nei confronti di mercati, istituzioni europee e *partners* dell'eurozona, che invece ha caratterizzato il rapido iter di approvazione della legge di revisione costituzionale.

Nel contesto, l'art. 81 appare meramente strumentale al conseguimento del pareggio, configurandosi come un collettore tra le decisioni assunte in sede internazionale (sostanzialmente vincolate, almeno per il momento, alla riduzione del disavanzo e del debito) e l'allocazione delle risorse necessarie per assicurare la quotidiana attività di gestione da parte della pubblica amministrazione, secondo i principi espressi dall'art. 97 della Carta.

Peraltro, in prospettiva, l'obbligo di perseguire l' "equilibrio" di bilancio potrebbe beneficiare di un certo margine di flessibilità, alla luce delle deroghe previste dall'art. 81 della Carta e specificate nella legge n. 243 del 2012, in quanto tale vincolo dovrebbe essere declinato, volta per volta, in funzione del valore-obiettivo del "saldo strutturale" concordato in sede europea.

In sostanza, il problema della rigidità di siffatto parametro è da ricondurre non tanto alle scelte di politica economica interna, quanto alle decisioni che saranno prese, di volta in volta, in sede europea, nell'ambito delle quali il "pareggio" rappresenta una delle opzioni possibili.

---

[79] Ne è conferma il fatto che il risanamento finanziario ha preso avvio, alla fine degli anni '80 del secolo scorso, sulla scorta delle accelerazioni introdotte dall'Atto Unico Europeo del 1986 e nell'ottica della *ever closer union* culminata con gli accordi di Maastricht, ma anche la sostanziale "stasi" registrata all'indomani dell'entrata dell'Italia nell'euro fino allo scoppio della recente crisi, nel decennio cioè delle "occasioni perdute" di risanare strutturalmente i conti pubblici in un contesto di bassi tassi di interesse, stabilità dei prezzi, funzionamento ordinario dei mercati finanziari. Si consulti, al riguardo, G. Guarino, op. cit., 1997.

Di fondo, si ritiene che la costituzionalizzazione *tout court* del pareggio di bilancio non sia sufficiente da sola ad assicurare l'effettivo perseguimento di tale obiettivo, nonostante gli auspici formulati dalla teoria della c.d. *Public Choice*, i cui limiti in merito al ruolo giocato dall'architettura istituzionale del rendimento della politica di bilancio appaiono ancora più marcati nel caso italiano.

Non si possono sottacere le ragioni economiche che sconsigliano la rigida formalizzazione del pareggio nella Carta, specie in presenza di fasi economiche particolarmente negative, dove potrebbe essere insufficiente scorporare gli effetti del ciclo dai saldi di bilancio o valutare la sussistenza di eventi eccezionali per giustificare un bilancio determinato, prescindendo dall'attuazione di politiche economiche discrezionali da parte dei *policy-makers*.

In tal caso, dovrebbe essere consentita una politica economica "attiva" che rimetta in funzione il meccanismo delle aspettative degli agenti economici e, più in generale, la domanda aggregata, senza che quest'ultima si trovi a dover essere frenata da emergenti, nuove esigenze di spesa e dai costi di debiti contratti in passato.

Non si tratta necessariamente di giustificare misure di *deficit spending*, cioè la mera riproposizione di ricette keynesiane: si vuole piuttosto evidenziare come non si possa escludere un potenziale conflitto tra politiche macroeconomiche volte a realizzare riforme strutturali e politiche di bilancio irrigidite sul mantenimento dell'obiettivo del "pareggio"[80].

In ogni caso, è apprezzabile il "respiro" europeo conferito dalla legge n. 243/2012 al principio dell' "equilibrio" che, allo stato, significa adeguare l'ordinamento nazionale ad una dottrina economica europea "ortodossa" in materia di finanze pubbliche, ma senza inibire la possibilità di beneficiare di un diverso indirizzo politico-finanziario che si dovesse imporre in sede comunitaria.

Criticabile appare, di contro, la disciplina introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2012: forse sarebbe stato sufficiente "ritoccare" l'art. 81 (anche mantenendo il carattere "formale" della legge di bilancio[81]) nei suoi punti più controversi (ad esempio, rafforzando la prescrittività dell'obbligo di copertura finanziaria dell'originario quarto comma), prevedendo l'emanazione di

[80] Oltre al problema della pro-ciclicità delle *policies*, si vuole qui evidenziare il rischio di un mancato coordinamento tra la politica macroeconomica e quella di bilancio, anche alla luce del fatto che spesso le riforme strutturali comportano costi immediati a fronte di benefici che si concretizzano nel medio periodo.

[81] Da notare, al riguardo, che l'originario terzo comma dell'art. 81 impediva alla legge di bilancio di introdurre nuovi tributi e nuove spese, non di intervenire in senso riduttivo sulla fiscalità e/o su oneri già previsti; da questo punto di vista, tale disposizione appare ben più ragionata ed equilibrata rispetto alla fissazione *ex ante* di obiettivi sui saldi di finanza pubblica il cui perseguimento, a fronte di una spesa non facilmente comprimibile nel breve termine, tende a scaricarsi sul lato delle entrate.

una legge "rinforzata" che, da sola, avrebbe potuto comunque rispondere ai requisiti di vincolatività richiesti dal c.d. *Fiscal Compact* senza irrigidire la Costituzione.

In tal modo, ci si sarebbe posti, peraltro, nel solco della natura "interposta" già riconosciuta alla normativa di contabilità pubblica sin dalla legge n. 468/1978 da parte di dottrina, giurisprudenza e *praxis* degli organi istituzionali.

Il modo con cui è stato declinato il principio dell' "equilibrio" di bilancio avrà anche effetti sulla stessa giustiziabilità del pareggio di bilancio, in quanto saranno insufficienti sia le nuove integrative disposizioni costituzionali in materia che i contenuti della legge "rinforzata", dovendosi inevitabilmente tenere in considerazione quanto concordato in ambito europeo nello specifico settore per giudicare compiutamente l'effettivo "equilibrio" del bilancio nazionale[82].

6. Gli effetti della riforma sul ruolo delle Assemblee legislative: l'Ufficio Parlamentare di Bilancio.

Grande attenzione è stata posta dalla legge n. 243 del 2012 all'Organismo indipendente (c.d. *fiscal council*), deputato all'analisi ed alla verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio (artt. 16-19)[83], previsto dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1/2012 con compiti di "analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio"[84].

---

[82] Cfr. G. Scaccia, op. cit., in *Rivista AIC*, n. 3, 2012. Rispetto ad un impianto della legge n. 243/2012 permeato di rinvii al diritto sovranazionale (europeo ed internazionale) e di procedure da seguire da parte del legislatore nazionale, probabilmente sarebbe stato utile prevedere un riferimento al principio di equità intergenerazionale, che di fatto rappresenta il motivo primo di una sana politica di bilancio e ragion d'essere di eventuali deroghe alla visione ortodossa del vincolo del "pareggio". Purtroppo l'occasione è stata persa in sede di riforma costituzionale, nonostante previsione in tal senso fosse contenuta nella prima versione del ddl. costituzionale sul pareggio di bilancio. Si veda R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2009, nonché N. Lupo, op. cit., 25 ottobre 2011.

[83] Una disamina sul ruolo del *fiscal council* nell'ordinamento italiano e la sua compatibilità con l'attività già svolta dalla Corte dei Conti è stata compiuta da D. Cabras, *Un Fiscal Council in Parlamento*, in www.federalismi.it, 17 ottobre 2012. Tra l'altro, giova ricordare che nel 2012 l'OCSE ha predisposto un documento (*Draft principles for independent fiscal institutions*) dove sono stati indicati i principi ai quali dovrebbero ispirarsi i *fiscal councils* in base all'esperienza dei principali Paesi che fanno parte dell'Organizzazione.

[84] Come evidenziato da M. Chiti (*L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in www.astrid-online.it, n. 1, 2014, pag. 8) "l'UFP si configura quale "organo a rilevanza subcostituzionale", in quanto previsto da una legge con valore giuridico superiore a quello delle leggi ordinarie, eventualmente abrogabile, modificabile o derogabile solo con leggi di medesimo rango; con funzioni in parte assimilabili a quelle degli "organi ausiliari" previsti agli artt. 99-100 Cost.". Secondo Chiti, tale organismo non è riconducibile né alla categoria delle "autorità" (che avrebbe ridotto sensibilmente il potere del Parlamento) né a quella delle "agenzie esecutive" (nel qual caso sarebbe rimasto un certo nesso di strumentalità rispetto al Legislativo e/o Esecutivo), bensì, appunto, è "come il nome dice, un organismo (non organo) parlamentare di suo genere, che opera "presso" le Camere".

L'indicazione per la creazione di un *fiscal council* era già presente nel c.d. *Six pack*, specificamente nella direttiva UE 85/2011 concernente la vigilanza delle regole numeriche previste dal Patto di Stabilità e di Crescita.

Ulteriore spinta in tal senso è venuta dal c.d. *Two pack*, che ha previsto l'obbligo di previsioni macroeconomiche indipendenti (cioè elaborate o validate da organismi indipendenti ovvero dotati di autonomia funzionale nei confronti delle autorità di bilancio), nonché dal c.d. *Fiscal Compact*, che ne ha richiesto la creazione per monitorare il rispetto della regola "aurea", ivi compresi il funzionamento dei meccanismi correttivi automatici e l'utilizzo delle clausole di salvaguardia in caso di eventi eccezionali.

In ogni caso, la scelta di prevederne l'istituzione direttamente in Costituzione e di disciplinarne compiti, struttura ed attività nella legge "rinforzata", anziché rimandare all'autonomia regolamentare delle Camere, denota la rilevanza che tale organismo riveste nella decisione di bilancio nazionale all'indomani della riforma del 2012[85].

Ai sensi dell'art. 16 della legge in esame, tale Organismo ha assunto il nome di Ufficio parlamentare di bilancio, con sede in Roma, presso le Camere, con "piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione"[86].

Il Legislatore ha optato per il modello parlamentare di *fiscal council*, in analogia al *Congressional Budget Office* americano[87]: paradossalmente, l'organismo è stato configurato

[85] Al riguardo, L. Gianniti, *Prime note sulla costituzione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio*, in www.astrid-online.it, 14 marzo 2013, pag. 1-2, sottolinea il rapporto tra legge "rinforzata" e regolamenti parlamentari. Tenuto conto che, ai sensi della legge costituzionale n. 1 del 2012, la legge n. 243/2012 si deve comunque muovere nel rispetto dell'autonomia costituzionale di ciascuna Camera, "si prevede così un'oggettiva concorrenza di fonti: legge ordinaria (ma rinforzata nella sua procedura di approvazione) e regolamenti parlamentari. Non è una novità, questo che è stato definito intarsio tra legge ordinaria e fonte regolamentare, tanto più in una materia, quella della finanza pubblica, che, sin dagli anni '70, ha visto costruirsi procedure e istituti in parte disciplinati dalle leggi e in parte dai regolamenti parlamentari".

[86] La scelta di prevedere siffatto organismo presso le Camere è valutata positivamente, tra gli altri, da N. Lupo, il quale, nel corso dell'audizione alla Camera presso le Commissioni riunione I (Affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni) e V (Bilancio, tesoro e programmazione) in data 17 ottobre 2011, "*l'istituzione di un'agenzia indipendente o, forse meglio, la creazione di una struttura comune tra Camera e Senato, sull'esempio del Congressional budget office statunitense, potrebbero essere positive e fungere pure da modello per una revisione delle amministrazioni parlamentari in una logica di razionalizzazione del bicameralismo e di adeguamento al sistema maggioritario*". In merito alla scelta del Legislatore di ricorrere al modello del CBO americano, nonostante la differente forma di governo in Italia e Stati Uniti, si riprendono qui le considerazioni di P. De Ionnna e M. Meschino (*L'informazione economico-finanziaria in Parlamento: un terreno cruciale nella evoluzione dei rapporti istituzionali*, in *Strumenti conoscitivi delle Commissioni parlamentari*, a cura di V. Cerulli Irelli e M. Villone, Il Mulino, Bologna, 1994, pag. 84-85) sulle analogie tra la potestà legislativa delle Assemblee italiane e del Congresso americano "la funzione legislativa è esercitabile dal Parlamento in piena autonomia, senza vincoli stabiliti a favore dell'Esecutivo, quali previsti, in particolare per le leggi di entrata e di spesa, ad esempio nelle Costituzioni francese e della Germania federali o da norme e consuetudini specifiche nel Regno Unito. Una autonomia legislativa, perciò, non dissimile da quella del Congresso degli Stati Uniti, i cui poteri in materia sono altrettanto pieni e liberi (salvo il veto presidenziale che non è, però, specifico per la legislazione finanziaria). Ma un'autonomia, ciò nonostante, diversa, poiché segnata dalla specifica posizione del Governo che, in Italia, è connesso al Parlamento dal vincolo fiduciario ed è, in questo quadro, titolare formale di poteri e responsabilità nella iniziativa e formazione delle leggi e soggetto necessario e attivo del procedimento legislativo in Parlamento".

prendendo a riferimento quello a collocazione parlamentare nell'ambito di una forma di governo presidenziale, quale appunto gli Stati Uniti, a fronte della diffusione del modello extra-parlamentare nel Continente europeo, nella tipologia di agenzie funzionalmente indipendenti anche se ricondotte nell'ambito della pubblica amministrazione.

Da evidenziare, al riguardo, che il modello americano rappresenta l'unico caso in cui il *fiscal council* opera in assenza di vincoli contenutistici espressi in materia di finanza pubblica (salvo i meccanismi previsti dalla *Gramm-Rudman-Holling Act* del 1985): all'epoca, la previsione di tale organismo era finalizzata a riequilibrare i rapporti tra Esecutivo ed Assemblea (dopo un periodo caratterizzato da un marcato rafforzamento dell'organo presidenziale, caratterizzato dall'abuso dell'arma dell' *impoundment*[88]) più che rispondere "*sic et simpliciter*" all'esigenza di perseguire determinati obiettivi di finanza pubblica[89].

Infatti, il *Congressional Budget and Impoundment Control Act* del 1974 aveva istituito il CBO proprio per controbilanciare i poteri presidenziali in materia di bilancio, migliorando i flussi di informazione e gli strumenti di controllo del Congresso.

Nello specifico, l'art. 18 della legge n. 243/2012 prevede, al primo comma, che "l'Ufficio, anche attraverso l'elaborazione di proprie stime, effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a: a) le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica[90]; b) l'impatto macroeconomico dei

---

[87] In merito alla differenza tra il CBO americano e il Servizio del Bilancio si veda l'analisi fatta a suo tempo da S. Scagliarini, op. cit, 2006, pag. 144 e seguenti, il quale evidenzia, tra l'altro, come "il CBO non si limiti a verificare, come il nostro Servizio del Bilancio (…) una stima dei costi già elaborata dall'Esecutivo, ma provveda autonomamente, utilizzando banche dati comuni al Governo, a raccogliere dati ed elaborare l'equivalente delle relazioni tecniche conosciute al nostro ordinamento", in modo da svincolare l'Assemblea da ogni dipendenza dall'Esecutivo per la presentazione di progetti di legge aventi riflessi finanziari ed evitare che per ragioni politiche si soprassieda su eventuali carenze nella copertura finanziaria. Peraltro, nonostante la differente forma di governo dei due Paesi, secondo Scagliarini il modello del CBO consentirebbe di valorizzare l'iniziativa parlamentare di spesa, limitata dall'impossibilità per le Camere di procedere ad una autonoma quantificazione dei relativi oneri e, al tempo stesso, strumentalmente usata proprio dal Governo come *escamotage* per proporre propri disegni di legge per via parlamentare. In tale contesto, l'iniziativa parlamentare di spesa, non vietata né dal'originario né dal novellato art. 81, si gioverebbe dell'accresciuta trasparenza derivante dalla quantificazione operata da un soggetto terzo rispetto all'Esecutivo, in linea peraltro con gli stessi intendimenti dei Costituenti, con l'ulteriore effetto di valorizzare il ruolo delle minoranze parlamentari nell'attività di controllo della maggioranza.

[88] Cfr. A. Zorzi Giustiniani, op. cit. 2000, pag. 73 e seguenti.

[89] La legge *Gramm-Rudman-Hollings* del 1985 è stata emanata allo scopo di assicurare una riduzione del deficit e del debito senza operare tagli lineari ma utilizzando il meccanismo della c.d. *sequestration*, in base al quale viene fissato un obiettivo di riduzione di queste due grandezze finanziarie ed un termine temporale per conseguirlo. Le modalità per il raggiungimento dell'obiettivo vengono stabilite dalle Autorità competenti prima della scadenza del termine: in caso di mancato ottemperamento agli obiettivi, scattano automaticamente riduzioni lineari pari all'ammontare della differenza fra l'obiettivo prefissato e quanto effettivamente realizzato i quali, giuridicamente, si configurano, appunto, come un sequestro da parte del Tesoro federale dell'importo da erogare all'ente cui tale somma doveva essere destinata.

[90] E' da notare che il compito di provvedere all'elaborazione ed alla redazione delle previsioni macroeconomiche è stato previsto espressamente dal regolamento n. 473/2013 a seguito di emendamento presentato (assieme ad altri, in parte accolti nel testo definitivo, avanzati proprio con riferimento agli "enti indipendenti di bilancio") dal Parlamento europeo. Più in generale, nel corso dell'iter di approvazione della bozza di regolamento il Parlamento di Strasburgo ha cercato di valorizzare e, nel contempo, di tutelare i poteri e le prerogative delle Camere nazionali,

provvedimenti legislativi di maggiore rilievo; c) gli andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e l'osservanza delle regole di bilancio; d) la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo; e) l'attivazione e l'utilizzo del meccanismo correttivo e gli scostamenti dagli obiettivi derivanti dal verificarsi degli eventi eccezionali, secondo quanto previsto dalla stessa legge n. 243/2012; f) ulteriori temi di economia e finanza pubblica rilevanti ai fini delle analisi, delle verifiche e delle valutazioni di cui al presente comma".

Al comma successivo, viene precisato che "l'Ufficio predispone analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica. Il Presidente, se richiesto, svolge audizioni presso le Commissioni parlamentari di cui al primo periodo".

Dal punto di vista teorico, le ragioni della creazione di un c.d. *fiscal council* derivano dalla necessità di colmare il c.d. *deficit bias*, cioè di intervenire sulle distorsioni della politica economica foriere di determinare disavanzi eccessivi ed accumulo di debito a causa di politici *short-sighted* e, più in generale, di quella wincksselliana divaricazione tra costi/benefici sociali e costi/benefici individuali che favorisce atteggiamenti di *free-riding* sul versante della spesa da parte delle autorità di governo[91].

L'istituzione di siffatti organismi appare, pertanto, volta ad intervenire sugli schemi procedurali della finanza pubblica, più che ascriversi all'interno di quei vincoli contenutistici che hanno di solito caratterizzato i parametri finanziari europei.

Per questo, ai *fiscal councils* non vengono assegnati specifici compiti di definizione e conduzione delle politiche di bilancio (diversamente dal ruolo attribuito alle burocrazie

---

cercando di legare quanto più possibile il *fiscal council* a queste ultime. Al riguardo, si veda a C. Fasone, *Corte dei conti v. ufficio parlamentare di bilancio?*, in *Studi polacco-italiani di Toruń IX*, Toruń, 2013, pag. 174 e seguenti.

[91] Al riguardo, nel *Bollettino mensile della Banca Centrale Europea* del mese di febbraio 2013, pag. 82, viene precisato che tali organismi devono soddisfare tre condizioni: rigorosa indipendenza dal governo, ampio mandato e dotazione di strumenti incisivi per attivare la pressione reciproca fra gli Stati membri (c.d. *peer pressure*). L'indipendenza dal Governo assicura analisi non distorte e rafforza l'immagine reputazionale, accrescendo così il c.d. "costo politico" qualora lo stesso si discosti dagli impegni assunti. Oltre all'esperienza maturata sul campo che favorisce la formazione di un solido bagaglio di credibilità, importanti sono le modalità di nomina, la durata degli incarichi (possibilmente superiori alla durata ordinaria della Legislatura) e la loro inamovibilità (salvo casi-limite). Inoltre, i *fiscal council* dovrebbero disporre di un ampio mandato che includa un'analisi ex post dell'osservanza delle regole da parte della politica di bilancio e una valutazione dei programmi in materia di finanze pubbliche alla luce degli obiettivi derivati dalle regole di bilancio e dalle proiezioni sottostanti, prevedendo la possibilità di accesso alle banche dati. Infine, oltre alla loro capacità di analisi deve essere assicurata una visibilità mediatica alla loro attività, ad esempio seguendo il principio del *comply or expain* in base al quale le eventuali difformità delle analisi formulate dal *fiscal council* rispetto a quelle del Governo devono essere motivate da quest'ultimo qualora non intenda seguire le indicazioni dell'Organismo. Si veda anche C. Wyplosz, *Fiscal rules: theoretical issues and historical experiences*, in *NBER Working Paper*, n. 17884, 2012, J. Von Hagen, *Sticking to fiscal plans: the role of institutions*, in *Public Choice*, n. 144, 2010 e R. Hagemann, *How can fiscal councils strengthen fiscal performance?*, in *OECD Journal of Economic Studies*, vol. 1, 2011. In sintesi, L. Calmfors e S. Wren-Lewis, *What should fiscal council do?*, in *CESIfo Working Papers*, n. 3382, marzo 2011, evidenziano le cause del *deficit bias* nei seguenti fattori: "*informational problems*", "*impatience*", "*electoral competition*", "*common-pool theory*", "*time inconsistency and inflation bias*", "*exploiting future generations*".

ministeriali, al servizio dell'indirizzo politico-amministrativo del Governo) quanto piuttosto l'analisi e la verifica *timely*, *non partisan* (almeno negli auspici) ed oggettiva delle valutazioni macroeconomiche e di bilancio predisposte dal Governo, anche attraverso l'elaborazione di proprie quantificazioni e scenari alternativi[92].

Nel caso in cui l'organismo esprima valutazioni significativamente divergenti da quelle formulate dall'Esecutivo, in linea con il principio del *comply or explain*, la legge in esame prevede che "su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio".

In sostanza, le valutazioni dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio fungono da *benchmark* rispetto a quelle del Governo: quest'ultimo può comunque mantenere le proprie analisi, ma deve darne giustificazione. In tal modo il *fiscal council* non interviene nella sfera di discrezionalità dell'Esecutivo ma pone in luce eventuali difformità nella disamina delle medesime situazioni, che saranno in seguito oggetto di eventuale valutazione da parte del Parlamento e della stessa opinione pubblica, dando così un contributo alla trasparenza complessiva del sistema.

Un aspetto importante dell'attività del *fiscal council* riguarda le stime sull'andamento dell'economia, in quanto è in base a tali previsioni che viene quantificata *ex ante*, in sede di bilancio, la previsione del gettito tributario per il triennio di riferimento, nonché valutata, *ex post*, la componente non strutturale del saldo di bilancio per la quale è ammesso il ricorso all'indebitamento, ai sensi del secondo comma del novellato art. 81 della Costituzione (anche se in quest'ultimo caso è plausibile ritenere che ci si dovrà avvalere di dati di consuntivo, secondo modalità di calcolo stabilite in sede europea)[93].

Pertanto, oltre alle ricadute sui rapporti tra Governo e Parlamento che l'istituzione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio tende a determinare, si può riscontrare una diretta incidenza sulla gestione della politica economica e di bilancio sotto l'aspetto più prettamente tecnico.

---

[92] Cfr. L. Landi, *Fiscal Council: una comparazione internazionale e il caso italiano*, in *Atti del Seminario presso l'Università Luiss Guido Carli "La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive"*, in www.fondazionebrunovisentini.eu, 9 novembre 2012, pag. 29.

[93] Preoccupazioni nel senso sono state espresse nel citato Bollettino mensile della Banca Centrale Europea del mese di febbraio 2013, laddove viene precisato che "una corretta programmazione e predisposizione del bilancio richiede che le proiezioni siano corrette e realistiche, poiché se fossero troppo ottimistiche potrebbero innescare una valutazione eccessivamente positiva della posizione di bilancio e mascherare di conseguenza l'emergere di eventuali squilibri nei conti pubblici6). Una serie di Stati membri dell'UE ha di fatto formulato proiezioni "troppo ottimistiche" circa la crescita dell'economia e le entrate delle amministrazioni pubbliche nell'ultimo decennio: nel periodo compreso fra il 2000 e il 2011, la proxy degli errori di proiezione è stata mediamente compresa fra lo 0,5 e circa il 4,5 per cento del PIL (…) Tali errori sembrano tuttavia più contenuti negli Stati in cui le proiezioni sono elaborate o vagliate da organismi indipendenti, come è il caso dei Paesi Bassi, dell'Austria e del Belgio".

Particolare importanza assume, inoltre, il compito attribuito all'Ufficio di effettuare analisi, verifiche e valutazioni sull' "impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo" ai fini di un eventuale giudizio di costituzionalità sui profili attinenti alle spese di un provvedimento normativo: in tal caso, è plausibile ritenere che la valutazione della Corte Costituzionale dovrà tenere conto delle indicazioni fornite dall'organismo, proprio per il suo ruolo indipendente e specificamente tecnico di cui la Corte può utilmente avvalersi per colmare le inevitabili carenze nello specifico, complesso settore[94].

Il Consiglio di tale Organismo è formato da tre membri (di cui uno con funzioni di Presidente) nominati con decreto e d'intesa dai Presidenti delle due Camere, nell'ambito di un elenco di 10 personalità che viene compilato dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica con la maggioranza dei due terzi, tra personalità scelte per "riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e finanza pubblica a livello nazionale e internazionale"[95].

La previsione della maggioranza qualificata ed il coinvolgimento dei Presidenti delle due Camere dovrebbe favorire scelte *super partes* (oltre al fatto che il coinvolgimento delle Commissioni competenti e non dell'Assemblea plenaria dovrebbe favorire valutazioni meritocratiche sui candidati da proporre), anche se la prevista collegialità dell'organo rischia di favorire logiche spartitorie tra i partiti e, pertanto, di politicizzarne l'attività, rendendola *bipartisan* anziché *non partisan* [96].

---

[94] Nel senso M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, in www.cortecostituzionale.it, 22 novembre 2013, pag. 27, secondo il quale "sembra evidente che, nell'ipotesi in cui in un giudizio costituzionale si discuta anche del costo di un certo intervento legislativo, la Corte costituzionale sarà obbligata a tenere conto delle valutazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Tenere conto, ovviamente, non significa recepire acriticamente, perché la Corte potrà sempre discostarsi da tali valutazioni ove non le condividesse. La norma in commento, tuttavia, genera una sorta di obbligazione implicita, che costringerà la Corte a motivare con estrema attenzione le ragioni dell'eventuale rigetto delle conclusioni raggiunte dall'organismo indipendente. E' ragionevole immaginare, dunque, che, nell'esercizio del sindacato di legittimità costituzionale si tenderà a fare affidamento sui dati tecnici (economico-contabili) forniti dal'Ufficio".

[95] Ad esse, viene loro riconosciuto uno specifico trattamento economico, parametrato a quello del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, un mandato di sei anni, non rinnovabile: all'art. 16, comma 3, sono inoltre specificate le situazioni di incompatibilità ed i casi di revoca dell'incarico. Peraltro, giova evidenziare che, negli ordinamenti dove i *fiscal councils* sono incardinati all'interno del Parlamento, questi *ultimi* hanno generalmente una struttura monocratica (come nel citato caso degli Stati Uniti, nonché del Canada e dell'Australia); nel senso si erano espressi, durante l'iter di approvazione della legge n. 243/2012, la Banca d'Italia, l'ISTAT, il rappresentante della Commissione Europea e il rappresentante del Governo in carica all'epoca.

[96] Si veda, tra gli altri, R. Hagemann, *Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils*, in *OECD Economic Department Working Papers*, n. 829, 2010.

Di fondo, non si può sottacere il rischio che le disfunzioni del parlamentarismo italiano coinvolgano anche la capacità operativa dell'Organismo o, quantomeno, ne limitino le potenzialità[97].

In ogni caso, la previsione di siffatto organismo, pur facendo seguito a specifiche indicazioni contenute, da ultimo, nel c.d. *Fiscal Compact*, rappresenta un importante elemento di novità nel quadro dei rapporti tra Governo e Parlamento, essendo rivolto indubbiamente ad infrangere il monopolio governativo dell'informazione nella specifica materia della finanza pubblica[98].

Sul piano interno, la capacità d'incidenza dell'Organismo Parlamentare dipenderà dall'impatto che la sua attività riuscirà ad avere nei confronti dell'opinione pubblica e delle Assemblee legislative; mentre il primo aspetto rimanda al grado di recettività da parte dei cittadini, il secondo risulta connesso allo sviluppo delle relazioni istituzionali tra Governo e Parlamento.

Nel contesto della *governance* economica europea, bisogna invece considerare le contraddittorie prospettive del ruolo del Parlamento proprio in relazione ai vincoli europei sulla finanza pubblica: da una parte, è inevitabile che l'interfaccia verso l'esterno nel concordare le linee programmatiche di bilancio spetterà sempre al Governo[99], di contro l'ordinamento europeo sembra valorizzare il ruolo delle Assemblee Legislative, a cominciare proprio dall'istituzione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, quale *national watchdog* del rispetto degli impegni assunti in sede comunitaria.

In altri termini, oltre agli effetti sul piano interno disciplinati dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 e dalla legge n. 243 del 2012, l'Ufficio Parlamentare di Bilancio avrà anche il ruolo di referente nazionale per il monitoraggio sull'effettivo impegno delle autorità nazionali al

---

[97] P. De Ioanna (*La nuova cornice costituzionale: nuove dinamiche politico istituzionali. Elementi per una riflessione*, in *Atti del Seminario presso l'Università Luiss Guido Carli "La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*", in www.fondazionebrunovisentini.eu, 29 novembre 2012, pag. 9), nel domandarsi il perché della convergenza politica che ha portato all'istituzione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, ritiene che "certamente ha contato molto la spinta europea e le esperienze analoghe fatte in altri Paesi. Ma soprattutto ha contato forse una spinta interna, espressione di due esigenze; la profonda insoddisfazione della classe politica per la scarsa trasparenza nella formazione e presentazione dei dati di finanza pubblica; l'aspirazione pratica a partecipare in modo meno acritico e più consapevole alla formazione di decisioni di finanza pubblica, in larga misura avvertite come etero imposte. Se questa spiegazione coglie nel segno, allora la costituzione del nuovo organismo reca in sé un elemento di conflitto obiettivo con lo stato presente dei rapporti istituzionali (con la RGS, la Corte dei Conti, l'ISTAT ecc) che deve essere razionalizzato, ma non "spento" con operazioni di puro trasformismo. Le funzioni di monitoraggio e verifica degli andamenti intestati al nuovo organismo possono innestare dinamiche fortemente innovative che vanno disegnate e assecondate con cura".

[98] Proprio per liberare il Parlamento da questa sorta di "vassallaggio informativo" rispetto alla Ragioneria Generale dello Stato erano stati creati, negli anni '80, i Servizi Bilancio presso il Senato e, successivamente, presso la Camera dei Deputati (L. Gianniti, op. cit., 14 marzo 2013, pag. 1)

[99] Cfr. G. Rivosecchi, op. cit., in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, il quale esamina il ruolo del Parlamento italiano nell'attuale congiuntura economica, tenendo conto dell' "attivismo" del Governo in materia e, più in generale, dell'incidenza dei vincoli "esterni" sull'attività delle Assemblee stesse. Si veda anche N. Lupo e G. Rivosecchi, op. cit., in *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, a cura di M. Pellegrini, Cedam, Padova, 2012, pag. 200 e seguenti.

perseguimento degli obiettivi fissati in sede europea, ai sensi di quanto previsto dalla richiamata normativa sovranazionale, realizzando così una sorta di "doppia ausiliarietà" dell'organismo sia verso il Parlamento che nei confronti delle istituzioni dell'Unione[100].

7. Le riforme costituzionali in materia di bilancio nei principali Paesi europei.

E' ora opportuno effettuare un esame introspettivo sulle modalità poste in essere dagli altri Paesi europei -in particolare, Germania Francia e Spagna- nel recepimento del principio del pareggio di bilancio, evidenziando le caratterizzazioni sul rimando all'ordinamento europeo che costituisce la vera ragion d'essere delle innovazioni costituzionali nella specifica materia[101].

In tale contesto, particolare valenza assume la riforma costituzionale operata in Germania nel 2009 -cioè ben prima dei c.d. *Six pack* e *Two pack*, nonché del c.d. *Fiscal Compact*- che ha escluso il ricorso all'indebitamento anche per finanziare le spese di investimento[102].

---

[100] Cfr. M. Chiti, op. cit., in *www.astrid-online.it*, n. 1, 2014, pag. 13. Si rammenta quanto indicato, al riguardo, nel regolamento n. 473 del 2013 (uno dei due regolamenti del c.d. *Two pack*): premettendo che "la disponibilità di solide regole di bilancio numeriche specifiche per paese in linea con gli obiettivi di bilancio a livello di Unione e soggette al monitoraggio di organismi indipendenti rappresenta una pietra miliare del quadro rafforzato dell'Unione per la sorveglianza dei bilanci". Inoltre, all'art. 4, par. 4 del citato regolamento viene precisato che "i programmi di bilancio nazionali a medio termine e i progetti di bilancio di cui ai paragrafi 1 e 2 (progetti di bilancio annuali e a medio termine, programma nazionale di riforma e programma di stabilità) si basano su previsioni macroeconomiche indipendenti e indicano se le previsioni di bilancio sono state elaborate o approvate da un ente indipendente", definendo per previsioni macroeconomiche indipendenti "le previsioni macroeconomiche elaborate o approvate da enti indipendenti".

[101] Per una compiuta disamina comparata tra i principali Paesi europei, si veda F. Fabbrini, *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri dell'UE*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2011, A. Pirozzoli, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011, nonché I. Ciolli, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012.

[102] Sotto questo aspetto, è da rimarcare la considerazione critica di R. Perez che, proprio con riferimento alla decisione isolata della Germania di procedere ad una modifica in tal senso della propria Costituzione (che peraltro sembra delineare un rapporto di causa-effetto proprio con le successive decisioni assunte in ambito sovranazionale) evidenzia come "la norma costituzionale fa emergere la visione unilaterale della politica di bilancio tedesca che spinge la Germania a considerare i pericoli dello stare insieme, senza apprezzarne i vantaggi. E' chiaro che, oramai, la politica finanziaria è europea e che le questioni di bilancio di uno Stato non sono separabili da quelle degli altri paesi dell'Unione (come hanno insegnato le vicende greche e irlandesi). Ricordiamo, a questo proposito, che il debito e il disavanzo dell'Unione è dato dalla somma dei debiti e dei disavanzi degli Stati e che una disciplina finanziaria, anche molto rigorosa, di un solo Stato, non è in grado di per sé di influire sulla finanza dell'Unione. Conseguentemente è sempre utile, per non dire necessario, studiare punti di convergenza con gli Stati prima di cercare di imporre loro le proprie scelte" (op. cit., in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 1, 2011, pag. 3). Peraltro, poiché l'efficacia di tale regola non può non dipendere dalle scelte assunte dagli altri *partners* dell'eurozona, Perez ritiene che in tal modo la Germania abbia esercitato una sorta di *moral crusade* (più che una mera *moral suasion*) per i restanti Paesi dell'Unione, specie per quelli meno virtuosi. Nel corso del convegno su *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica* preso la Fondazione CESIFIN a Firenze del 15 maggio 2012, M. Hartwig, nel corso della sua relazione concernente la riforma tedesca, ha evidenziato che "nonostante il generale apprezzamento a cui va incontro il "modello tedesco" di costituzionalizzazione del vincolo del pareggio di bilancio (da intendersi qui in senso stretto, al contrario dell'Italia), le criticità non sono poche. Innanzitutto le ragioni che hanno condotto alla riforma costituzionale del 2009 sono varie: contenere la forte crescita del debito tedesco, registratasi dal 1949 al 2009; costituzionalizzare i parametri di Maastricht, sistematicamente violati dalla Germania dal 2002; limitare la possibilità di accendere crediti. Un altro problema

Nello specifico, ai sensi del primo comma del novellato art. 109 della Legge Fondamentale "*Bund* e *Länder* sono obbligati a dare attuazione congiuntamente agli obblighi della Repubblica Federale tedesca, quali risultano dalla normativa della Comunità europea per rispettare la disciplina di bilancio di cui all'art. 104 del trattato istitutivo della Comunità europea e dovranno, all'interno di questa cornice, rispettare le richieste di equilibrio economico globale"[103].

Tale riforma si pone in rapporto biunivoco con l'ordinamento europeo, perché da una parte viene richiamato l'art. 104 del Trattato (ora art. 126 del TFUE sul divieto dei disavanzi eccessivi), dall'altra, essendo stata la prima riforma in materia di bilancio avviata nell'eurozona, pare abbia ispirato, sia pure indirettamente, le successive scelte assunte in sede comunitaria nella specifica materia della finanza pubblica, con particolare riferimento al recepimento nell'ordinamento interno dei principali Paesi dell'eurozona del principio del "pareggio"[104].

Il successivo terzo comma stabilisce invece che "i bilanci della Federazione e dei *Länder*, di norma, devono essere portati in pareggio senza ricorrere al prestito"; tuttavia, alla Federazione viene consentito un pur limitato margine di manovra entro la soglia dello 0,35 per cento del prodotto interno lordo nominale.

A fronte della maggiore rigidità di bilancio prevista per i *Länder*, il Legislatore ha concesso un margine di tempo prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni (fino al 2020) per

---

prima del 2009, peraltro solo parzialmente risolto oggi, riguarda la mancanza di un controllo giurisdizionale effettivo. Il Tribunale costituzionale federale tedesco si è sempre astenuto dal decidere su questioni di politica fiscale, nonostante fossero stati presentati ricorsi in via principale da parte dei Länder. Peraltro, quando il Tribunale costituzionale federale giungeva a decidere su un ricorso mediamente passavano alcuni anni: la Corte scontava infatti un grande arretrato. Successivamente, con una decisione del 2007, che poi è stata interpretata come un avallo alla successiva riforma costituzionale del 2009, il Tribunale costituzionale federale ha assunto un orientamento più restrittivo quanto al suo intervento sulla sostenibilità della finanza pubblica" (estratto dal resoconto a cura di R. Corvaro e C. Fasone, pubblicato su *www.amministrazioneincammino.luiss.it* il 23 maggio 2012).

[103] Per completezza d'informazione, giova ricordare che nella precedente revisione costituzionale (la c.d. *Foederalismusreform I* del 2006) era stato introdotto il principio di corresponsabilità dei *Laender* assieme al *Bund* nei confronti degli impegni derivanti dal Patto di Stabilità e di Crescita, prevedendo la ripartizione degli oneri derivanti dalle eventuali sanzioni per violazione delle norme europee in ragione del 35 e del 65 per cento, rispettivamente, per il *Bund* e per i *Länder*.

[104] Al riguardo, R. Bifulco (op. cit., in *Rivista AIC*, n. 3, 2011, pag 5) parla di una modifica costituzionale post-nazionale, in quanto "questa riforma non ha un mero rilievo nazionale né, allo stesso tempo, serve ad adeguare passivamente il diritto interno a quello unionale. Infatti, per quanto profondamente radicata nella cultura istituzionale tedesca dal punto di vista della manutenzione costituzionale e dei contenuti, questa può essere considerata la prima riforma costituzionale postnazionale. Con ciò voglio dire che essa si cura indubbiamente dei conti pubblici interni ma è pensata in un'ottica europea e forse globale ed è anche all'interno di questi più ampi livelli ordinamentali che finirà per svolgere i propri effetti, pur se, ovviamente, in forma indiretta (…) I cambiamenti demografici in atto, con i drammatici risvolti sul sistema pensionistico dei prossimi decenni, e la maggiore sensibilità verso un tema che in Italia è per lo più sbandierato ma poco praticato, quale quello della nostra responsabilità per le generazioni future, sono problemi a cui la riforma prova a rispondere. Ma è soprattutto la consapevolezza di essere parte di un più ampio ordinamento giuridico in cui l'ordine dei conti pubblici rappresenterà sempre più un elemento discriminante nelle scelte di politiche economiche dell'Unione, ad aver guidato il legislatore costituzionale".

consentire loro di rientrare nei nuovi parametri, diversamente dalla disciplina riguardante la Federazione per la quale è prescritta efficacia immediata.

Sono inoltre previste specifiche eccezioni al pareggio di bilancio, in base all'andamento del ciclo che nel citato terzo comma viene declinato come "sviluppi del mercato che si allontanano dalle normali condizioni" di cui tenere conto in modo simmetrico -sia nelle fasi di espansione che di recessione- nella valutazione dei saldi di bilancio, ovvero "disastri naturali o inconsuete situazioni di emergenza che oltrepassano il controllo del governo, e sono sostanzialmente dannose alla capacità finanziaria dello Stato", i cui costi devono essere fronteggiati mediante un piano di ammortamento, mediante legge, da parte del *Bundestag*[105].

Con riferimento alle "normali condizioni" in relazione alle quali viene valutato l'andamento del ciclo e l'eventuale deroga al principio del "pareggio", è da rilevare l'indeterminatezza di fondo del concetto che ne rende difficile la giustiziabilità e che comunque può essere interpretato come oscillazioni intorno ad un valore strutturale di riferimento, tale da portare nel medio periodo all'assorbimento di un eventuale disavanzo con successivi surplus di bilancio[106].

Al fine di evitare situazioni di "emergenza di bilancio", l'art. 109 della Legge Fondamentale prevede, tra l'altro, un meccanismo di controllo, regolato mediante legge bicamerale che contempla l'istituzione di un Consiglio di Stabilità (*Stabilitaetsrat*) con compiti di monitoraggio delle politiche di bilancio della Federazione e dei *Länder*.

Ai sensi della legge federale di attuazione del 10 agosto 2009, il Consiglio è entrato in vigore a partire dal 1° gennaio 2010 ed è formato dal Ministro federale delle Finanze e da quello dell'Economia e dell'innovazione tecnologica, nonché dai Ministri delle Finanze dei singoli *Länder*.

In conclusione, la nuova disciplina costituzionale tedesca appare notevolmente stringente, sia per la previsione espressa di una soglia numerica (peraltro contenuta) entro la quale è ammissibile l'indebitamento della Federazione (0,35% rispetto al prodotto lordo), sia per il riferimento al

---

[105] Altra deroga temporanea alla regola del pareggio di bilancio è stata prevista per i cinque *Länder* di Berlin, Bremen, Saar, Sachsen-Anhalt e Schleswig-Holstein, ai quali il legislatore costituzionale prevede che possano essere destinati aiuti di consolidamento tra il 2011 e 2019 per un importo pari a 800 milioni di euro.

[106] Cfr. A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014, pag. 2, secondo il quale "il pareggio (non l'equilibrio) va perseguito attraverso la puntuale disciplina del c.d. "freno all'indebitamento" (*Schuldenbremse*) e, cioè, quando le entrate da prestiti non superino lo 0,35% del Pil. Ciò vale solo per il *Bund*: per i *Laender* il principio è salvaguardato "solo se non sono state ammesse entrate provenienti dal ricorso al prestito". Il rigore di questa previsione è mitigato quando si stabilisce che il *Bund* e i *Laender* possono disciplinare la "componente congiunturale" in caso di "deviazione dalle condizioni di normalità" (*Normallage*), certamente, vista l'indeterminatezza del concetto, con largo margine discrezionale13. Se ciò rende difficilmente giustiziabile il rispetto del pareggio, la disposizione non sottrae i governi da un vincolo di "simmetria", che deve operare nel senso della compensazione del deficit generato nelle fasi di recessione durante le fasi di crescita economica".

pareggio *tout court* tra entrate ed uscite e non ad un più flessibile concetto di "equilibrio" (anche se comunque sono previsti contemperamenti in base al ciclo e ad eventi eccezionali).

Ulteriore attenzione merita il particolare rigore dei vincoli riguardanti i singoli *Länder*, per i quali non è ammesso il ricorso al debito neanche per finanziare le spese di investimento: per bilanciare tale restrizione, il Legislatore federale ha cercato di coinvolgerli nei procedimenti decisionali, sia con riferimento all'emanazione della legge che disciplina le "emergenze di bilancio" (per la quale è richiesta l'approvazione del *Bundesrat*) che alla composizione del Consiglio di Stabilità, nel quale siedono anche i Ministri delle finanze dei vari *Länder*.

Tali prescrizioni sembrano indicare quella direzione verso una crescente limitazione delle capacità di bilancio delle autonomie che, anche alla luce della crescente crisi economica e della centralità degli Stati rispetto al nuovo sistema di *governance* economica europea, rappresenta ormai il *leitmotiv* ricorrente delle politiche di finanza pubblica nei Paesi dell'eurozona, compresa l'Italia[107].

In Francia, l'art. 34 della Costituzione (come già novellato nel 2008), prevedendo che "*les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques*", ha posto al centro del sistema di finanza pubblica la *lois de programmation* nazionale e il principio di "equilibrio" dei conti, senza alcun rinvio a fonti sovranazionali.

In merito, giova ricordare che, inizialmente, sulla scorta delle proposte avanzate dal "*Comitato Camdessus*" che riprendevano la riforma tedesca sopra esaminata, era stata proposta la modifica del citato art. 34 prevedendo l'istituzione delle *lois-cadres d'équilibre des finances publiques* (che nella gerarchia delle fonti si ponevano tra le *lois organique* e le leggi ordinarie) che dovevano stabilire per almeno un triennio "*les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les regles de gestion de finances publiques*".

A seguito dell'elezione di F. Hollande alla Presidenza della Repubblica al posto di N. Sarkozy che aveva perorato tale riforma, nonché alla luce delle indicazioni espresse dal *Conseil*

---

[107] F. Pedrini (*La costituzionalizzazione tedesca del Patto europeo di stabilità: il Grundgesetz «preso sul serio»*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2011, pag. 393-394) coglie la valenza sia politica che giuridica della scelta delle autorità tedesche di costituzionalizzare il principio del pareggio di bilancio, nella centralità riconosciuta al *Grundgesetz*: "la scelta di procedere in ogni caso ad una revisione espressa della Costituzione allorché si diano passaggi così cruciali della vita costituzionale del Paese parrebbe confermarsi come una decisione -oltreché verosimilmente imposta nell'ordinamento tedesco dalla stessa Legge Fondamentale, che al suo articolo 79 precisa come essa «possa essere modificata soltanto da una legge che cambi o integri il tenore letterale del Grundgesetz»- da salutare favorevolmente, anche in una prospettiva più ampia, come esempio virtuoso tanto (d'assunzione) di responsabilità politica da parte dei suoi legittimi titolari (e dunque pienamente in linea col principio di sovranità popolare), quanto di sensibilità giuridica nel suo prendere (effettivamente) «sul serio» la Carta costituzionale (a maggior ragione, peraltro, quando così spesso essa parrebbe invocata quale base non solo normativa, ma anche culturale dell'intera comunità)".

Constitutionnel -interessato al riguardo dallo stesso Presidente Hollande- che nella sentenza del 9 agosto 2012 ha ritenuto non obbligatorio procedere ad una riforma costituzionale per ratificare il c.d. *Fiscal Compact*, nel 2012 è stata emanata un'apposita legge organica sulla programmazione e la *governance* delle finanze pubbliche, in luogo della *lois cadre*[108]

La *loi organique* del 17 dicembre 2012 richiama espressamente il c.d. *Fiscal Compact* e all'art. 1 precisa che "*dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques prévu à l'article 34 de la Constitution, la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012, à Bruxelles*".

Pertanto, la *lois de programmation* stabilisce l'obiettivo a medio termine delle amministrazioni pubbliche indicato dal citato trattato, "*corrigé des variations conjoncturelles, déductions faite des mesures ponctuelles et tempiraires*".

Al riguardo, giova tuttavia evidenziare che, come precisato dal *Conseil Constitutionnel* con la decisione del 13 dicembre 2012, la *lois de programmation des finances publiques* non può incidere sui poteri del Governo e sulle competenze legislative del Parlamento, né considerarsi sovraordinata rispetto alle *lois de finances* ed alle *lois de financement de la sécurité sociale*[109].

Con riferimento al "dialogo economico" previsto dal regolamento n. 1174/2011 del c.d. *Six pack* -che, come già evidenziato precedentemente, è volto a favorire la partecipazione dei Parlamenti nazionali e di quello europeo alla nuova *governance* europea dei conti pubblici- l'art. 10 della *loi organique* tende a favorire una maggiore informazione dell'Assemblea Nazionale e del Senato sui documenti prodotti dal Governo francese e dalle istituzioni europee, prevedendo l'organizzazione di dibattiti parlamentari da estendersi anche alle eventuali decisioni del Consiglio dell'Unione indirizzate alla Francia nel quadro della Procedura dei disavanzi eccessivi[110].

---

[108] L'esame della sentenza è stata compiuta, tra gli altri, da R. Casella, *Il Consiglio costituzionale francese e il trattato sul Fiscal Compact*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 ottobre 2012, secondo il quale, tra l'altro "una diretta introduzione nell'ordinamento francese della "regola d'oro" in materia di equilibrio di bilancio verrebbe infatti a ledere sia le prerogative costituzionali del governo e del parlamento nell'elaborazione e nell'adozione delle leggi finanziarie che il principio di annualità del bilancio sancito dagli artt. 34 e 47 della Carta (…) Il consiglio, al riguardo, sottolinea come sia possibile rispettare gli impegni discendenti dal trattato grazie al ricorso alle leggi programmatiche previste dall'art. 34, 22° comma della costituzione per definire gli orientamenti pluriennali della finanza pubblica rispetto all'obiettivo dell'equilibrio dei conti delle pubbliche amministrazioni. I giudici costituzionali, inoltre, suggeriscono di utilizzare le norme di natura organica ex art. 34, 22° comma, per stabilire il quadro non solo di tali leggi di programmazione, ma anche di quelle finanziarie e di finanziamento della previdenza sociale".

[109] Cfr. A. Morrone, op. cit., in *Rivista AIC*, n. 1, 2014, pag. 5.

[110] Ai sensi dell'art. 10, infatti, "*lorsque le droit de l'Union européenne institue des procédures de coordination des politiques économiques et budgétaires qui comprennent l'échange et l'examen, à échéances périodiques, de documents produits par le Gouvernement et par les institutions européennes, des débats peuvent être organisés à*

Gli articoli dall'11 al 18 sono invece dedicati all' *Haut Conseil des finances publiques* (cioè il *fiscal council* francese) che ha il compito di fornire pareri sulla congruità delle previsioni macroeconomiche e della stima del PIL potenziale da impiegare per la predisposizione della *loi de programmation des finances publiques* nonché delle *loi de finances* e delle *lois de financement de la sécurité sociale* (sia quelle approvate in sede previsionale che quelle *réctificatives*, cioè aggiornate in corso d'anno).

Inoltre l' *Haut Conseil* provvede a valutare la conformità di questi due progetti di legge annuali con gli orientamenti pluriennali indicati nella *loi de programmation*: essa interviene, altresì, nella formulazione di un parere sul Programma di Stabilità nazionale entro due settimane dal termine ultimo previsto per l'inoltro dello stesso al Consiglio dell'Unione ed alla Commissione europea[111], nonché sul progetto di *loi de réglement* (il paritetico francese del Rendiconto Generale dello Stato) dove vengono evidenziati, se del caso, gli scostamenti rilevanti tra i risultati gestionali ed il percorso pluriennale del saldo strutturale indicato dalla *loi de programmation*[112].

Diversamente dalle previsioni della legge n. 243 del 2012 concernenti l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, la disciplina francese sull'omologo *Haut Conseil des finances pubbliques* appare più dettagliata e, soprattutto, l'attività viene ricompresa all'interno della decisione di bilancio nazionale, sia nella fase preliminare della predisposizione del Programma di Stabilità, sia

---

l'Assemblée nationale et au Sénat aux dates qui permettent la meilleure information du Parlement. Des débats peuvent être organisés à l'Assemblée nationale et au Sénat sur toutes décisions du Conseil de l'Union européenne adressées à la France dans le cadre des procédures concernant les déficits excessifs sur le fondement de l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne".

[111] Cfr. A. Monorchio e G. L. Mottura, op. cit., 2014, pag. 342-345.

[112] Ai sensi dell'art. 23 della *loi organique* "*en vue du dépôt du projet de loi de règlement, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants (…) que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. Cette comparaison est effectuée en retenant la trajectoire de produit intérieur brut potentiel figurant dans le rapport annexé à cette même loi. Cet avis est rendu public par le Haut Conseil des finances publiques et joint au projet de loi de règlement. Il tient compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité, de nature à justifier les écarts constatés. Lorsque l'avis du Haut Conseil identifie de tels écarts, le Gouvernement expose les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par chaque assemblée. Il présente les mesures de correction envisagées dans le rapport mentionné à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 précitée. Un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives. Le Gouvernement tient compte d'un écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année*". Come si vede, la quantificazione dello scostamento rilevante viene operato direttamente nella *loi organique*, secondo quanto prescritto nel c.d. *Fiscal Compact*, anziché rimandare genericamente al citato trattato internazionale (come invece previsto nella disciplina italiana contenuta nella legge n. 243 del 2012).

nell'elaborazione dei documenti di bilancio annuali e della *loi de programmation*, sia in sede consuntiva di verifica dei dati rispetto alle previsioni[113].

Peraltro, l'attività del *fiscal council* francese non riguarda solo la valutazione delle stime del Governo ma anche la rispondenza delle previsioni elaborate da quest'ultimo con quanto previsto dalla *loi de programmation*, che funge pertanto da riferimento per l'intero arco temporale cui si riferisce rispetto agli impegni assunti dalla Francia in sede europea[114].

In Spagna, la proposta di riforma, di iniziativa governativa, è stata presentata il 26 agosto 2011 al Congresso dei Deputati per essere poi promulgata dal Re il 27 settembre 2011; peraltro, l'accordo tra i due principali partiti, quello popolare e quello socialista, ha evitato il ricorso al referendum per il quale è richiesto l'iniziativa di almeno 1/10 dei membri delle due Camere.

La rapidità nel procedimento di approvazione accomuna il caso spagnolo a quello italiano e sembra trovare fondamento nell'esigenza di entrambi i Paesi di rassicurare i mercati circa l'impegno al risanamento finanziario, oltre che le istituzioni europee ed i *partners* dell'eurozona[115].

---

[113] A conferma dell'importanza dell' *Haut Conseil des finances publiques* riconosciuto dall'ordinamento francese, è da evidenziare, al riguardo, che il *Conseil Constitutionnel* ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'ultimo alinea dell'art. 15 della *loi organique*, laddove era previsto che *"avant l'adoption en première lecture par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, le Haut Conseil rend un avis public sur l'ensemble des éléments mentionnés au présent article"*, *in quanto ha ritenuto "en premier lieu, que la sincérité de la loi de programmation des finances publiques devra s'apprécier notamment en prenant en compte l'avis du Haut Conseil des finances publiques ; qu'il en ira de même de l'appréciation de la sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ; que, par suite, l'article 39 de la Constitution impose que cet avis sur le projet de loi de programmation des finances publiques, le projet de loi de finances de l'année et le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année soit rendu avant que le Conseil d'État ne rende son avis ; qu'en prévoyant que l'avis sera joint au projet de loi lors de la saisine du Conseil d'État, les dispositions des articles 13 et 14 n'ont pas méconnu ces exigences"*. *Di contro, "en permettant que l'avis du Haut Conseil ne soit rendu qu'avant l'adoption en première lecture par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, le législateur organique a méconnu ces exigences ; que, par suite, la dernière phrase de l'article 15 doit être déclarée contraire à la Constitution*". In sintesi, l'intervento caducatorio della Corte è stato motivato dalla circostanza che le osservazioni dell' *Haut Conseil* sulle *lois réctificatives* (volte ad attestare la "sincerità" delle stime governative) debbano essere rese prima di quelle del Consiglio di Stato, e non *sic et simpliciter* prima della votazione in prima lettura dell'Assemblea Nazionale.

[114] Giova altresì evidenziare che le osservazioni dell' *Haut Conseil* vengono allegate ai documenti di bilancio trasmessi al Consiglio di Stato e, soprattutto, al Parlamento.

[115] La riforma costituzionale, nel rafforzare i principi di bilancio e, più in generale, l'interesse finanziario rispetto ai diritti tutelati nella Carta, è stata oggetto comunque di un forte dibattito in Spagna, nonostante la quasi unanimità delle forze politiche in Parlamento nell'approvare la riforma dell'art. 135 e, successivamente, nell'adottare la *ley organica* di attuazione (si veda, al riguardo, R. Tur Ausina e F. S. Andrès, *La riforma dell'art. 135 della Costituzione introduce appositi limiti al deficit e al debito pubblico*, in www.dpce.it/online, n. 4, 2011, pag. 2-3, i quali evidenziano, tra l'altro, il dibattito sviluppatosi nel Paese circa la necessità di ratificare per via referendaria la riforma dell'art. 135 della Costituzione). Il caso spagnolo, peraltro, è emblematico alla luce del fatto che il deterioramento dei conti pubblici pare strettamente connesso alla particolare congiuntura economico finanziaria, più che a politiche discrezionali in disavanzo. Nel senso I. Ciolli (op. cit., in *Rivista AIC*, n. 1, 2012, pag. 10) secondo la quale "la Spagna era stata a lungo un Paese virtuoso che aveva rispettato rigorosamente i parametri di Maastricht in tema di bilancio e che aveva cominciato ad allontanarsi da quei vincoli solo con l'approssimarsi della crisi economica. Da ciò si può dedurre che in alcuni casi è quasi impossibile rispettare quei canoni così stringenti e

Ai sensi di tale riforma, l'art. 135 della Costituzione, al primo comma prescrive che *todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria*, mentre in base al secondo comma lo Stato e le Comunità autonome non possono incorrere "*en un déficit structural que supere los màrgenes establecidos (...) por la Unión Europea para sus Estados Miembros*, mentre *las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario*"[116].

Pertanto, nel quadro del principio generale di "stabilità" dei bilanci per l'intero settore pubblico, il "pareggio" viene prescritto solo per gli enti territoriali, mentre per lo Stato e le Comunità autonome si fa riferimento al disavanzo in termini strutturali entro i limiti fissati dall'ordinamento europeo e comunque quantificato in sede di *ley orgànica*[117].

Analogo rimando al diritto europeo (specificamente al TFUE) viene operato al successivo terzo comma in base al quale "*el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*"[118].

---

che non sempre ciò è imputabile a cattive politiche o a imprudenza da parte degli Stati. In casi come questo resta il dubbio se vincoli di bilancio non siano del tutto controproducenti e se non sia invece opportuno nei periodi di crisi seguire un principio opposto a quello prospettato dall'Unione europea: quello di investire per scongiurare problemi di ordine sociale e di ordine pubblico e per contenere il pericolo di una crescita esponenziale della povertà". A conferma di tale analisi, il debito pubblico spagnolo è passato da un valore sostanzialmente costante del 40% rispetto al PIL fino al 2008 (anno dello scoppio della crisi finanziaria) al 54% nel 2009, 62% nel 2010, 70% nel 2011 ed oltre l'86% nel 2012 (peraltro, dopo un lungo periodo di quasi pareggio e, più recentemente, di surplus di bilancio, con una radicale inversione di tendenza solo a partire, appunto, dal 2008): in confronto, la Germania si è attestata nel periodo 2010-2012 ad un valore di poco superiore all'80%, dopo il "balzo" dal 67% all'82% nel triennio 2008-2010 (dati provenienti dal *database* statistico di Eurostat).

[116] Per completezza d'informazione, si evidenzia ch il principio di *estabilidad presupuestaria* era già previsto a livello di legislazione ordinaria (la *Ley General de Estabilidad Presupuestaria* approvata tramite il Real Decreto Legislativo n. 2 del 2007) ed organica (la *Ley Orgánica* n. 5 del 2001 parzialmente riformata dalla *Ley Orgánica* n. 3 del 2006).

[117] Sulla differenza tra il principio di *estabilidad* previsto per lo Stato e le Comunità autonome e quello di *equilibrio* per gli enti locali, E. Arana Garcìa (*La reforma de la constitución para constitucionalizar el principio de estabilidad presupuestaria como medida estructural de lucha contra la crisis económica en España*, in *Diritto dell'Economia*, n. 1, 2012, pag. 131) considera che "*estabilidad presupuestaria y equilibrio presupuestario desde el punto de vista econòmico-financiero no se identifican totalmente, al punto que puede resultar màs restrictivo este ùltimo concepto que el primero. El principio de equilibrio presupuestario es màs rigido que el de estabilidad presupuestaria ya que no permite que haya déficit, ni estructural ni conyuntural, por lo que los presupuestos anuales han de cerrarse con saldo cero*". C. Fasone (*La giustiziabilità della clausola sul pareggio di bilancio in Spagna. Quali indicazioni per il caso italiano?*, in *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia, Atti del seminario tenutosi a Roma alla Luiss Guido Carli il 18 novembre 2011*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, pag. 227) evidenzia come "dal contenuto delle nuove previsioni emerge chiaramente, comunque, la ragione ultima per cui il Legislatore ha deciso per la costituzionalizzazione della clausola, cioè la necessità di un controllo stringente sui bilanci delle autonomie territoriali e in particolare delle Comunità autonome, in coerenza, del resto, con l'indirizzo fornito dalla giurisprudenza costituzionale più recente".

[118] In merito alla riforma costituzionale spagnola del 2011 si veda O. Salazar Benìtez, *La constituciòn domesticada: algunas reflexiones critica sobre la reforma del artìculo 135 CE*, in *Teorìa y realidad constitucional*, n. 29, 2012, pag. 415 e seg., M. J. Ridaura Martìnez, *La reforma del artìculo 135 de la Constituciòn espanola: ¿Pueden los mercato quebrar el consenso constitucional?*, in *Teorìa y realidad constitucional*, n. 29, 2012, pag. 415, nonché G. Ruiz-Rico Ruiz, *La Constituciòn normativa y el principio de la estabilidad presupuestaria*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2013, pag. 229 e seguenti.

In ogni caso, l'emissione di debito da parte dello Stato e/o delle Comunità autonome deve essere preventivamente autorizzato per legge.

In analogia a quanto previsto dall'ordinamento italiano, il quarto comma dell'art. 135 prevede la deroga ai vincoli sul disavanzo e del debito in caso di "eventi eccezionali", previa deliberazione della maggioranza dei membri del Congresso (cioè con un quorum rafforzato): "*los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados*".

Nella "*ley orgànica*" n. 2 del 27 aprile 2012 viene disciplinata, in dettaglio, l'attuazione del novellato art. 135 della Carta, stabilendo il pareggio strutturale di bilancio per tutte le pubbliche amministrazioni (*ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales*) e ribadendo l'operatività del vincolo a partire dal 2020.

Con riferimento al debito, inoltre, viene ripreso il limite del 60% stabilito dalla normativa europea, ripartendolo secondo quote predefinite tra l'amministrazione centrale, le comunità e gli enti locali ai sensi dell'art. 13, primo comma della *ley orgànica* ("*el volumen de deuda pública del conjunto de las administraciones públicas no podrá superar el 60% del PIB nacional o el que se establezca por la normativa europea". Y además "este límite se distribuirá según los siguientes porcentajes: 44% para la administración central, 13% para el conjunto de las comunidades autónomas y 3% para el conjunto de las corporaciones locales*").

All'art. 14, secondo comma viene ripreso l'obbligo previsto al terzo comma dell'art. 135 della Costituzione, conferendo carattere di assoluta priorità all'obbligo di pagare il capitale e gli interessi del debito pubblico "*los créditos presupuestarios para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus Presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión. El pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto*".

Tale disposizione pare rimarcare la centralità dell'interesse finanziario rispetto agli altri interessi, configurando una sorta di "condizionalità" dei diritti rispetto agli equilibri di bilancio, di cui la sostenibilità del debito pubblico rappresenta uno degli indicatori principali[119].

Da ultimo, giova evidenziare che la riforma spagnola non ha previsto l'istituzione di un *fiscal council*: nella terza disposizione addizionale alla legge organica in esame viene precisato che l'eventuale violazione delle disposizioni ivi contenute, nonché dei principi stabiliti all'art. 135 della Costituzione, da parte di atti normativi delle Comunità autonome, potranno essere oggetto di ricorso al Tribunale Costituzionale ("*en los términos previstos en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional podrán impugnarse ante el Tribunal Constitucional tanto las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas como las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas que vulneren los principios establecidos en el artículo 135 de la Constitución y desarrollados en la presente Ley*").

Da quanto delineato in Costituzione ed in legge organica, emerge, in tutta evidenza, come il Legislatore spagnolo abbia fatto espresso rimando all'ordinamento europeo per disciplinare il disavanzo ed il debito pubblico, mentre quello francese ha citato il c.d. *Fiscal Compact*" nella sola *loi organique* (peraltro non annoverabile nel diritto comunitario), senza alcun riferimento "sovranazionale" nella "Costituzione economica"[120].

---

[119] Al riguardo, secondo G. Maestro Buelga (*La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio nella riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola*, in *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica*, a cura di R. Bifulco e O. Roselli, Giappichelli Editore, Torino, 2012, pag. 190) "sembra evidente che lo status dei diritti viene indebolito, assumendo un ruolo subordinato alle esigenze economiche e del mercato. Il mandato costituzionale della priorità assoluta del pagamento del capitale e degli interessi del debito implica che l'effetto di irradiazione, prima attribuito ai diritti, è ora attribuito ai principi monetaristi, che assumono una posizione centrale nell'ordinamento. I diritti vengono letti in chiave subalterna al mercato. In questo caso, il mercato raggiunge tutta la sua forza espressiva, perché è la soddisfazione degli interessi del mercato ad assumere tale livello di rilevanza costituzionale. Il pagamento del debito è un principio costituzionale assoluto, va al di là di qualunque considerazione, e la norma sul debito supera, per il carattere incondizionato fissato nell'art. 135, 3° comma, le considerazioni sui diritti fondamentali". A titolo di curiosità, si evidenzia che già all'art. 355 della Costituzione di Cadice del 1812 era previsto analogo obbligo: "*la deuda pèblica reconocida serà una de las primeras atenciones de las Cortes, y èstas pondràn el mayor cui dado en que se vaya verificando su progresiva extinciòn, y siempre el pago de los redito en la parte que los devengue*" (cfr. J. M. Domìniguez Martìnez e J. M. Lopèz Jiménez, *La reforma de la pòlitica de estabilidad presupuestaria en España: analisi de la Ley Orgànica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, in www.iaes.es, n. 9, 2012 pag. 41). Peraltro, secondo G. Ruiz-Rico Ruiz (op. cit., in *Istituzioni del Federalismo*, 2013, pag. 241) si pone il dubbia sulla compatibilità delle nuove regole di bilancio inserite in Costituzione e la forma di governo parlamentare spagnola, con riferimento ai poteri attribuiti sia al Parlamento che al Governo nella decisione di finanza pubblica, alla luce di una progressiva devoluzione di sovranità all'Unione Europea che però "*no deberia (…) significar una cesiòn, espresa adèmas, de lo que podrìa calificarse como nucleo esencial de ese mismo poter soberano*".

[120] In ogni caso, la modalità di costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio pare accumunare tra loro Francia e Spagna (e anche Italia) rispetto alle scelte più prescrittive adottate dalla Germania nel 2009: nel senso C. Decaro, *La limitazione costituzionale del debito in prospettiva comparata: Francia e Spagna*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangeri, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 289, la quale pone l'accento, tra l'altro, sul fatto che "la scelta di introdurre disposizioni sostanzialmente di principio accomuna la riforma costituzionale

D'altro canto, in Italia, nella disposizione costituzionale afferente alla decisione di bilancio (cioè l'art. 81), il legislatore si è limitato a prescrivere *tout court* l' "equilibrio" dei conti (analogamente alla Francia ed alla Spagna[121]) senza operare alcun collegamento al diritto comunitario, anche se, ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Carta, la potestà legislativa statale - compresa la legge di bilancio, ora equiparata anche "sostanzialmente" alle normali leggi ordinarie- deve comunque esercitarsi "nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

8. Le anticipazioni della giurisprudenza costituzionale del principio del "pareggio" nel corso del 2012.

Nel quadro della progressiva razionalizzazione della finanza pubblica condotta dalle autorità centrali di governo, si sono succeduti nel corso dell'ultimo decennio frequenti interventi del Ministero dell'Economia volti a ridurre le dotazioni finanziarie delle pubbliche amministrazioni mediante tagli lineari, cui si sono aggiunti molteplici provvedimenti normativi volti ad incidere sui flussi finanziari tra il centro e la periferia.

Tale indirizzo centralizzatore delle decisioni di bilancio degli enti territoriali è stato sostanzialmente accolto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, che ha elaborato una nozione ampia dei "principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica" precisando la necessità, per la loro piena attuazione, di estendere la competenza statale oltre il mero versante legislativo per ricomprendervi "l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo"[122].

---

spagnola a quella proposta nel sistema francese: si evita di "importare" e cristallizzare in Costituzione rigidi parametri finanziari e tecnicismi economici, che invece caratterizzano l'art. 135 della riforma tedesca. In entrambi i casi, inoltre, si opera un rinvio alla legislazione sub-costituzionale (mediante leggi organiche) per l'implementazione dei principi introdotti".

[121] Con riferimento alla Spagna ed alla Francia, F. Fabbrini (op. cit., in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2011) ritiene che "accomuna le due riforme (distinguendole invece da quella tedesca) sia la natura di principio delle disposizioni introdotte, le quali non entrano in dettagli economico-numerici, sia l'ampio rinvio alla legislazione organica (una specifica fonte supra-legislativa ma infra-costituzionale che, come noto, non esiste né in Germania né in Italia) per l'attuazione delle nuove norme costituzionali".

[122] "In definitiva, la competenza statale a fissare una tempistica uniforme per tutte le Regioni sulla trasmissione dei dati, attinenti alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica, può logicamente dedursi dalle esigenze di coordinamento, specie in un ambito -come quello del patto di stabilità interno- strettamente connesso alle esigenze di rispetto dei vincoli comunitari. Tempi non coordinati delle attività di monitoraggio -strumentali, queste ultime, allo scopo di definire, per ciascun anno, i termini aggiornati del patto di stabilità- provocherebbero difficoltà operative e incompletezza della visione d'insieme, indispensabile perché si consegua l'obiettivo del mantenimento dei saldi di finanza pubblica" (*Considerato in diritto n. 4* della sentenza n. 229 del 2011). In tale pronuncia, pertanto, viene rivelato il fondamento del coordinamento della finanza pubblica, cioè il rispetto dei vincoli comunitari, dei quali il Patto di stabilità interno -introdotto nel 1999 per far fronte agli impegni assunti dall'Italia per la permanenza nell'Unione Monetaria Europea- ne rappresenta l'attuazione.

Nel precisare il carattere finalistico dell'azione di coordinamento (da intendere in senso dinamico quale "insieme delle disposizioni volte ad assicurare l'armonico orientamento di determinate istituzioni verso fini comuni, pur essendo quelle regole stesse finalizzate a mantenere l'autonomia dei soggetti interessati"[123]), la Corte ha evidenziato l'esigenza che a livello centrale venissero concentrati anche "i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento venga concretamente realizzata"[124]. Inoltre, i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica sono stati ritenuti applicabili dalla Consulta anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome[125].

A titolo di esempio, si riportano alcune recenti pronunce orientative dell'indirizzo seguito dalla giurisprudenza costituzionale nella specifica materia e che rilevano, nella presente trattazione, in quanto rafforzano l'indirizzo europeo e nazionale volto a ricomprendere, in capo allo Stato, la responsabilità delle politiche di bilancio del complesso degli enti di governo della Repubblica.

Tale disamina, peraltro, assume un'ulteriore valenza perché è proprio nello specifico campo delle attribuzioni di spesa degli enti territoriali che la Corte Costituzionale ha inteso fare propri gli orientamenti generali di contenimento del disavanzo e rinnovato rigore nell'individuazione delle clausole di copertura finanziaria, fino ad anticipare, mediante una lettura estensiva delle disposizioni dell'originario art. 81, la costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio prima che venisse introdotta nei primi mesi del 2012.

Con riferimento alla copertura finanziaria ai sensi del quarto comma dell'art. 81 della Carta, giova richiamare la sentenza n. 213/2008 dove la Corte costituzionale ha compendiato le modalità con le quali tale principio deve essere declinato[126].

In particolare, la copertura deve essere "credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri" (sentenza n. 1 del 1966), la stessa è "aleatoria se non tiene conto che ogni anticipazione di entrate

---

[123] Cfr. G. Rivosecchi, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012, pag. 3. La distinzione tra regole statiche e regole dinamiche del coordinamento della finanza delle autonomie territoriali è stata compiuta organicamente da A. Brancasi, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2006, pag. 1425. Per una disamina della giurisprudenza della Corte Costituzionale nel periodo 2006-2010, si può consultare *Analisi della giurisprudenza costituzionale 2006-2010, con riferimento all'andamento del contenzioso Stato-Regioni e alla tipologia delle pronunce della Corte Costituzionale*, ISSIRFA, giugno 2012.

[124] Cons. in diritto della sentenza n. 376 del 2003.

[125] Si vedano, tra le altre, le sentenze n. 169 del 2007 e 120 del 2008.

[126] C. Buzzacchi (*Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012, pag. 4) parla al riguardo di uno "statuto" della copertura finanziaria che la Corte avrebbe redatto con la sentenza in esame. La Corte, peraltro, ne ha esteso l'applicazione anche alle Regioni a Statuto Speciale, nel solco della precedente pronuncia n. 359 del 2007.

ha un suo costo" (sentenza n. 54 del 1983) e deve essere osservata "con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sentenza n. 384 del 1991)".

Peraltro, nella pronuncia in esame concernente la possibilità di coprire le spese attuali inerenti all'esercizio di riferimento mediante crediti a scadenza in esercizi futuri, di cui all'art. 2, comma 7 della legge della Regione Sardegna n. 21 del 2006 ("Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2007 e disposizioni per la chiusura dell'esercizio 2006") la Consulta ha evidenziato che il bilancio di previsione deve riferirsi alle sole operazioni finanziarie di prevista realizzazione nell'anno di riferimento, perché solo così può "assolvere alle sue fondamentali funzioni, le quali, in ultima analisi, tendono ad assicurare il tendenziale pareggio del bilancio e, in generale, la stabilità della finanza pubblica".

Aggiunge la Corte che "è per questo che l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime".

Emerge così un primo nesso tra copertura finanziaria e tendenziale pareggio di bilancio: dal punto di vista della Corte, attraverso un maggior rigore nel rispettare il quarto comma dell'art. 81 si dovrebbe perseguire progressivamente il "pareggio".

In realtà, tale interpretazione appare più restrittiva rispetto alle indicazioni provenienti dalle classiche pronunce in materia, quali la sentenza n. 1 del 1966 e n. 384 del 1991 dove si parlava di tendenziale "equilibrio" nel lungo periodo e, peraltro, con riferimento alle leggi di spesa e non (come nel caso di specie) ad un documento di bilancio che, ai sensi del citato quarto comma, non dovrebbe essere sottoposto all'obbligo di copertura.

Con la sentenza n. 229/2011, la Corte ha ritenuto incostituzionale l'art. 6 della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2010 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto "non è consentito alle Regioni, ivi comprese quelle ad autonomia differenziata, di modificare i termini per la trasmissione dei dati relativi alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica", precisando, altresì, che "la competenza statale a fissare una tempistica uniforme per tutte le Regioni, circa la trasmissione di dati attinenti alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica, può logicamente dedursi dalle esigenze di coordinamento, specie in un ambito (come quello del Patto di Stabilità interno) strettamente connesso alle esigenze di rispetto dei vincoli comunitari".

La Corte ha così esteso alle Regioni a Statuto speciale l'obbligo di rispettare i vincoli previsti nel Patto di Stabilità interno, volti a garantire il coordinamento della finanza pubblica anche nello specifico settore dell'inoltro dei dati informativi in materia finanziaria ed in presenza di un preventivo accordo tra dette Regioni ed il Governo centrale (diversamente dalle Regioni ordinarie per le quali dette prescrizioni si applicano direttamente).

Inoltre, nella pronuncia n. 33 del 2012, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 13 let. c) della legge n. 2 del 2011 della Regione Molise, per contrasto con l'art. 117, terzo comma della Costituzione, laddove permetteva il reclutamento di nuove unità di personale sanitario in violazione del blocco automatico del *turn over* e di nuove spese obbligatorie prescritto dall'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009 per le Regioni già sottoposte ai piani di rientro e commissariate.

In tale sentenza viene precisato, tra l'altro, che le disposizioni contenute nella citata legge costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica, cui devono attenersi tutti gli enti istituzionali. Pur essendo tale materia di potestà concorrente, al fine di addivenire non ad un generico "contenimento" della spesa ma ad una sua effettiva "razionalizzazione" lo Stato può fissare limiti quantitativi, dei quali le Regioni devono tenere conto nell'esercizio della propria competenza normativa ed amministrativa, secondo un livello di autodeterminazione variabile in relazione allo stato di criticità finanziaria dell'ente territoriale[127].

In sostanza, la capacità "invasiva" dello Stato nelle competenze regionali trova giustificazione nel perseguimento dell' "equilibrio" dei conti pubblici ed è tanto forte quanto più "irresponsabile" risulta essere la gestione finanziaria degli altri livelli di governo (o, quantomeno, disallineata rispetto alle priorità fissate dall'Esecutivo nazionale): in tal caso, l'indirizzo politico-finanziario viene di fatto sottratto alle Regioni e demandato alle scelte finanziarie dello Stato

[127] Cfr. D. Immordino, *Razionalizzazione della spesa farmaceutica e contributo regionale di solidarietà ambientale: prove tecniche (fallite) di «federalismo fiscale»*, in *Le Regioni*, n. 3, Il Mulino, Bologna, 2012, pag. 607-622. Tale sentenza si pone peraltro nel solco della pronuncia n. 193/2007 ("l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa."), richiamata anche nella successiva sentenza n. 91/2012 (*Considerato in diritto n. 1.1.1*): "questa Corte ha ripetutamente affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obbiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari»" (sentenza n.163 del 2011 e n. 52 del 2010).

(anche se quest'ultimo, a sua volta, è fortemente influenzato dagli obblighi assunti a livello europeo)[128].

Accanto a questo orientamento circa l'incidenza dei parametri finanziari fissati dal Legislatore statale sugli enti territoriali in nome delle esigenze di "coordinamento della finanza pubblica", non si può sottacere, altresì, l'ulteriore effetto che la previsione costituzionale del "pareggio" potrà avere sulla loro autonomia di bilancio.

Sotto quest'aspetto, la Corte Costituzionale aveva già seguito, in passato, un unico metro di giudizio sia per le disposizioni finanziarie di origine statale che per quelle regionali, interpretando in modo estensivo l'art. 81, comma 4 della Carta: tale indirizzo si è concretato, sin dalla prima fase del "regionalismo" italiano, in pronunce di incostituzionalità delle leggi regionali comportanti nuove e maggiori spese prive di copertura per violazione del citato comma 4 dell'art. 81.

Nella sentenza n. 70 del 2010, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 116 della legge n. 16 del 2008 della Regione Abruzzo, la Corte Costituzionale ha fatto riferimento alle pronunce n. 359 del 2007 e n. 213 del 2008 (riguardanti, peraltro, due Regioni a Statuto Speciale, rispettivamente la Sicilia e la Sardegna), in base alle quali anche alle leggi regionali di spesa deve essere applicato l'art. 81, quarto comma della Costituzione[129].

La Corte ha eccepito il fatto che il legislatore regionale, nel disciplinare il trattamento economico spettante ai dipendenti regionali transitati alle dipendenze delle Province cui erano

---

[128] Tuttavia, mentre per le Regioni sembra ormai consolidato l'emergere di vincoli contenutistici alle politiche di bilancio, per quanto riguarda il bilancio dello Stato si assiste ad una declinazione più procedurale dei parametri di finanza pubblica, sia alla luce dell'elasticità del principio dell' "equilibrio" (il quale, diversamente da quanto previsto per gli enti territoriali a seguito della riforma del 2012, è suscettibile di deroghe in relazione al ciclo ed agli eventi eccezionali), sia nella considerazione che -pur nella prospettiva del "pareggio" alla luce dei parametri del Patto di Stabilità e Crescita e, soprattutto, del c.d. *Fiscal Compact*- ai sensi della legge n. 243 del 2012 l'equilibrio viene raggiunto allorquando il saldo di bilancio strutturale della p.a. coincide o si avvicina all'obiettivo di medio termine concordato in sede europea (rilevando, pertanto, le decisioni assunte nel quadro della *governance* economica multilivello).

[129] Nella sentenza n. 359 del 2007, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 44 della legge n. 23 del 2002 della Regione Sicilia -concernente l'introduzione di nuovi criteri di calcolo delle maggiorazioni da corrispondere ai soggetti impiegati in lavori socialmente utili per una durata oraria eccedente quella ordinaria- perché in contrasto con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, non essendo stato indicato "né l'ammontare della nuova e maggiore spesa, né i mezzi per farvi fronte". Nella pronuncia n. 213 del 2008, la Corte ha precisato che "caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni finanziarie che si prevede si verificheranno durante l'anno finanziario. Infatti soltanto riferendosi ad un determinato arco di tempo, il bilancio può assolvere alle sue fondamentali funzioni, le quali, in ultima analisi, tendono ad assicurare il tendenziale pareggio del bilancio ed, in generale, la stabilità della finanza pubblica. È per questo che l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime. In questo quadro è evidente che la copertura di spese mediante crediti futuri lede il suddetto principio costituzionale ed è tanto più irrazionale quanto più si riferisce a crediti futuri, lontani nel tempo" (*Considerato in diritto n. 6.1*). In tale pronuncia, pertanto, la Corte ha fatto espresso riferimento all'art. 81, comma 4 della Costituzione per giustificare il pareggio cui il bilancio della Regione Sardegna dovrebbe tendere.

state delegate funzioni amministrative precedentemente svolte dalla Regione, non aveva quantificato il conseguente aggravio di spesa né provveduto specificamente alla sua copertura.

Nella pronuncia n. 106 del 2011, la Corte Costituzionale ha ritenuto che il finanziamento di una legge regionale di spesa (nel caso di specie, la legge n. 17/2010 della Regione Veneto) debba essere indicato nella legge stessa "al fine di evitare che gli effetti di essa (eventualmente in deroga alle altre disposizioni) possano realizzare stanziamenti privi della corrispondente copertura"[130]: quest'ultima, peraltro, deve essere "credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale", come già precisato dalla Corte nelle sentenze n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008.

Nella sentenza n. 272 del 2011 la Corte, nel dichiarare l'incostituzionalità dei commi 3 e 4 dell'art. 3, legge n. 54 del 2010 della Regione Abruzzo -in quanto lo stanziamento, già iscritto in precedenti capitoli di spesa, non era disponibile nel bilancio di previsione del 2010 e, pertanto, non veniva rispettato l'obbligo costituzionale di copertura finanziaria- ha evidenziato, facendo espresso richiamo alla sentenza n. 30 del 1959, che l'indicazione della copertura, ai sensi dell'art. 81, quarto comma della Costituzione "è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio, o perché rientrino in un capitolo che abbia capienza per l'aumento di spesa, o perché possano essere fronteggiate con lo "storno" di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli".

Nel quadro della crescente attenzione posta dalla Corte all'art. 81, comma 4 della Carta nel giudicare la copertura finanziaria delle leggi regionali, il 2012 rappresenta un punto di svolta per la giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 70 del 2012[131].

In tale pronuncia, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni contenute nella legge di bilancio della Regione Campania per mancato rispetto dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, della Carta (ovviamente, sempre nella versione originaria del 1948), nonché per il contrasto con i principi sul sistema contabile dello Stato e sul coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, comma 2, lettera e) e terzo comma della Costituzione.

---

[130] Secondo la Corte "la tesi della Regione Veneto, secondo cui la disciplina introdotta con la legge regionale n. 17 del 2010 verrebbe ad inserirsi in un quadro normativo già ricco di vincoli rigorosi volti al contenimento dei costi in materia sanitaria, onde non sarebbe in grado di provocare alcun incremento dei medesimi, non può essere condivisa. Invero, il detto assunto si pone in contrasto con l'art. 81 Cost. che, dopo aver disposto nel terzo comma che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese, aggiunge nel quarto comma che «ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte». Esiste, dunque, uno stretto collegamento tra la legge, la nuova e maggior spesa che essa comporta e la relativa copertura finanziaria, che non può essere ricercata in altre disposizioni ma deve essere indicata nella legge medesima, al fine di evitare che gli effetti di essa (eventualmente in deroga alle altre disposizioni) possano realizzare stanziamenti privi della corrispondente copertura" (*Considerato in diritto n. 4*).

[131] Tale sentenza è stata esaminata dallo Scrivente in *La "tutela degli equilibri di bilancio" delle Regioni nella sentenza n. 70/2012 della Corte Costituzionale, alla luce dei nuovi articoli 81 e 119 della Costituzione (nota a sentenza del 28 marzo 2012, n. 70)*, www.amministrazioneincammino.luiss.it, 14 novembre 2012.

La Corte sembra abbia anticipato i contenuti della riforma costituzionale sul pareggio di bilancio con riferimento agli enti territoriali, facendo riferimento ad una interpretazione estensiva non solo del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma 3 della Carta (in ciò ponendosi nel solco della propria consolidata giurisprudenza) ma anche dell'obbligo di copertura finanziaria statuito all'art. 81, comma 4, travalicando, altresì, i limiti del terzo comma della medesima disposizione circa il carattere "formale" della legge di bilancio[132].

Nello specifico, è stata ribadita la necessità di pervenire all'equilibrio dei conti pubblici anche a livello di ente territoriale, seguendo un'interpretazione, da un lato, "estensiva" dell'obbligo di copertura finanziaria, previsto dall'art. 81, comma 4, per le "altre" leggi, ricomprendendovi anche la legge di bilancio, e, dall'altro lato, "rigorosa", distinguendo la regola "statica" circa la parificazione tra entrate e spese da quella "dinamica" concernente il principio di equilibrio di bilancio di cui al citato quarto comma dell'art. 81, che individua negli stanziamenti di bilancio il limite massimo della spesa autorizzata[133].

In sintesi, mentre in nome dell'esigenza di coordinamento della finanza pubblica viene giustificato l'intervento dello Stato volto a ridurre il *quantum* di spesa degli enti territoriali (sia pure senza sconfinare in una disciplina di dettaglio delle manovre di razionalizzazione, pena la declaratoria di illegittimità costituzionale), il principio del pareggio di bilancio -anticipato dalla Corte con questa sentenza ed ora parte integrante del dettato costituzionale- rappresenta uno strumento per evitare la proliferazione di spesa senza copertura[134].

---

[132] Come precisato da G. Rivosecchi (op. cit., in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, pag. 9) "guardando al fondamento delle argomentazioni addotte per giustificare la pronuncia di incostituzionalità, nel caso della sentenza n. 70 del 2012 colpisce il rigore dell'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura, ulteriormente sviluppata in pronunce di poco successive, sino a ricomprendervi, appunto, la legge regionale di bilancio. L'impressione finale è che la Corte -in questa come in altre occasioni- imprima una sorta di accelerazione ai tempi di applicazione della legge costituzionale n. 1 del 2012: anzitutto riconoscendo, nell'art. 81 Cost. (ancora) vigente, una "forza espansiva" del principio di equilibrio, se non di pareggio di bilancio, richiamato esplicitamente in più passaggi della pronuncia. In secondo luogo, per l'estensione dell'obbligo di copertura anche alla legge di bilancio, quando il parallelo intervento del legislatore costituzionale ha, tra l'altro, soppresso il terzo comma dell'art. 81 Cost. e, con esso, la sopra richiamata distinzione tra il piano della legge di bilancio e quello delle leggi di spesa, volto comunque ad assicurare che le normali leggi non alterino gli equilibri di bilancio. Venendo meno questa prospettiva, si spiegherebbe la suddetta estensione dell'obbligo di copertura".

[133] Cfr. G. Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, pag. 7. Nello specifico, nella sentenza in esame la Corte Costituzionale precisa che "nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti" (*Considerato in diritto n. 2.1*).

[134] Come evidenziato dallo Scrivente (op. cit., in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2013, pag. 15) "mentre per il bilancio statale l' "equilibrio" viene definito volta per volta in sede europea (sia pure nei limiti previsti in materia), nel caso degli enti territoriali si prevede un pareggio vero e proprio, vincolato espressamente nella Costituzione e nella legge "rinforzata", addirittura "stratificato" nei saldi concernenti le "voci" contabili correnti e finali e senza deroghe

Indubbiamente, nel determinare siffatto orientamento giurisprudenziale ha avuto un ruolo importante la delicata congiuntura economica del Paese che, integrata dai sempre più stringenti impegni presi dall'Italia nei confronti delle istituzioni e dei *partners* europei per il raggiungimento del pareggio di bilancio e per la riduzione dello "*stock*" di debito pubblico, non poteva non riflettersi sulla finanza delle comunità territoriali[135].

A tale pronuncia appaiono strettamente connesse due ulteriori sentenze della Corte Costituzionale di poco successive, la n. 115 e la n. 192 del 2012.

La sentenza n. 115/2012 ha riguardato, in particolare, l'art. 15 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 10/2011 "Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative alla terapia del dolore" in merito all'imputazione sul bilancio delle spese relative ad interventi ivi previsti, quali le campagne di informazione, l'istituzione del coordinamento regionale e l'attivazione dei programmi di sviluppo delle cure palliative.

La Corte, rigettando la tesi della citata Regione secondo la quale "costituirebbe sufficiente ottemperanza al principio di copertura dell'art. 81, quarto comma Cost., la formale indicazione di poste di bilancio dell'esercizio in corso ove convivono, in modo promiscuo ed indistinto sotto il profilo della pertinente qualificazione, i finanziamenti di precedenti leggi regionali", ha evidenziato la necessità che il legislatore regionale proceda, in ogni caso, alla preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni normative, ponendosi con ciò in linea con la precedente sentenza n. 70 del 2012 (anche se nel caso in esame il giudizio riguardava un'ordinaria legge regionale di spesa)[136].

---

connesse all'andamento del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, salvo assicurare i livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali".

[135] Gli inevitabili effetti restrittivi sulle scelte di bilancio si sono così riflessi nella giurisprudenza della Corte nel senso di ribadire il legame tra la tutela degli equilibri di bilancio desunta dalla lettura rigorosa del quarto comma dell'art. 81 ed il coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma 3 della Carta. Come precisato nella sentenza in esame, "in questa prospettiva, la salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 81, quarto comma, Cost. (parametro invocato) risulta inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica perché, da un lato, i richiesti elementi, di carattere non solo finanziario ma anche economico (valore del contratto nel suo complesso), costituiscono indefettibili informazioni al fine della definizione dell'indebitamento pubblico in ambito nazionale; dall'altro -e ciò inerisce alla censura formulata- sono finalizzati a verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio siano conformi alle regole di sana amministrazione. Nella situazione in esame, queste consistono in un'esplicita estensione della salvaguardia dell'equilibrio tendenziale del bilancio preventivo alla gestione in corso ed agli esercizi futuri, in considerazione del forte impatto che questi contratti aleatori e pluriennali possono avere sugli elementi strutturali della finanza regionale. Ciò soprattutto in relazione alla prevenzione di possibili decisioni improprie, le quali potrebbero essere favorite dall'assenza di precisi ed invalicabili parametri di riferimento. La forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse, è frutto di un costante orientamento di questa Corte (sentenze n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991, n. 283 del 1991, n. 69 del 1989, n. 17 del 1968, n. 47 del 1967 e n. 1 del 1966)" (*Considerato in diritto n. 3.2*).

[136] In tal modo, come precisato da N. Lupo e G. Rivosecchi (*Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2012, pag. 8) "viene sostanzialmente riconosciuto un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente all'art. 81, quarto comma, Cost.,

Al riguardo, secondo il Giudice delle Leggi l'imputazione delle spese su specifici capitoli di bilancio non comporta l'automatica riduzione degli oneri delle leggi antecedenti ad essi correlate, dovendo tale diminuzione essere "sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa", secondo la logica dell'art. 81, quarto comma, della Carta.

Inoltre, nella sentenza è stato rappresentato che "nel caso in esame l'esigenza del rispetto di analitiche quantificazioni delle diverse spese su partite di bilancio promiscue appare ancor più indefettibile in presenza di attività che impegneranno il bilancio della Regione in modo continuativo negli esercizi futuri", dando così un'interpretazione ulteriormente restrittiva dell'obbligo di copertura anche sotto il profilo temporale[137].

In tale evoluzione giurisprudenziale volta a rafforzare la cogenza dell'obbligo di copertura finanziaria quale presidio degli equilibri di bilancio si colloca, infine, la sentenza n. 192 del 2012, concernente le disposizioni contenute in due leggi della Regione Abruzzo, nella quale la Corte ha esaminato tre diversi profili connessi al principio di copertura: l'utilizzo di economie realizzate in esercizi precedenti per la copertura di nuove e maggiori spese dell'esercizio di competenza, la presenza di un saldo finanziario incongruente con il principio di neutralità contabile della variazione di bilancio ed, infine, il collegamento vincolato tra partite di entrata e di spesa di parte corrente.

Con specifico riferimento al primo aspetto, la Corte ha ripreso le conclusioni della precedente pronuncia n. 70 del 2012, nel senso dell'inammissibilità del ricorso ad avanzi di amministrazione dell'esercizio precedente non accertati in sede di consultivo (fatto salvo l'utilizzo di pregressi fondi vincolati rimasti inutilizzati) al fine di salvaguardare gli equilibri complessivi del bilancio[138]: principio, questo, a sua volta desunto dalla forza espansiva attribuita al quarto comma

---

direttamente applicabile nel giudizio di costituzionalità anche sulle leggi regionali, nel senso di richiedere un'espressa e specifica quantificazione degli oneri e una loro correlata copertura finanziaria. Sotto questo profilo, la pronuncia in commento costituisce diretto sviluppo dell'immediato precedente costituito dalla sentenza 28 marzo 2012, n. 70 con la quale la Corte ha affermato che l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni".

[137] Cfr. N. Lupo e G. Rivosecchi, op. cit, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2012, pag. 9, i quali peraltro hanno posto l'attenzione sul fatto che se la Corte, anziché riferirsi direttamente all'art. 81, avesse richiamato norme statali come parametro interposto (ad esempio, l'art. 19 della legge n. 196 del 2009 riguardante la copertura finanziaria delle leggi regionali) si sarebbe attenuata quella interpretazione contenutistica della versione originaria dell'art. 81 che sembra configgere con la sua natura di fonte sulla produzione riconosciuta dalla dottrina maggioritaria, nel senso di conformare i processi decisionali tra Governo e Parlamento. Anche sotto questo aspetto, la sentenza n. 115 del 2012 pare anticipare i contenuti della legge costituzionale n. 1 del 2012, in ciò ponendosi nel solco della pronuncia n. 70 del 2012 precedentemente esaminata.

[138] "La copertura ricavata da risultati di amministrazione degli esercizi precedenti deve trovare analitico e congruente riscontro negli esiti dell'ultimo esercizio antecedente a quello cui si riferisce la risorsa utilizzata per detta copertura.

dell'art. 81 che "si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile".

Particolare menzione merita la clausola di salvaguardia prevista all'art. 31, comma 5, della legge regionale n. 35 del 2011 ed all'art. 5, comma 5, della legge regionale n. 39 del 2011, secondo cui "la spesa in contestazione sarebbe «consentita solo nei limiti delle entrate preventivamente accertate» dalla Giunta e dagli uffici amministrativi".

Al riguardo, la Corte Costituzionale ha puntualizzato ulteriormente la cogenza dell'obbligo di previa copertura finanziaria, statuendone l'inderogabilità in sede legislativa: secondo la Corte, demandando alla Giunta ed agli uffici amministrativi la verifica *ex post* dell'eventuale copertura (come previsto dalla normativa regionale oggetto del giudizio) viene meno il meccanismo della previa autorizzazione legislativa che tutela l'equilibrio tendenziale complessivo e, pertanto, violata sia la regola "statica" (parificazione delle previsioni di entrata e di spesa) che quella "dinamica" (limite massimo della spesa dell'anno stabilito dallo stanziamento fissato in bilancio) alla base, rispettivamente, del principio del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati all'art. 81[139].

Questa volta, il Giudice delle Leggi ha fatto riferimento ad un profilo prettamente giuridico (la previa indicazione in sede legislativa della copertura finanziaria) che, di fondo, risulta

---

Ciò con riferimento al documento formale -il bilancio consuntivo- che riassume l'andamento del predetto esercizio. Solo nel caso in cui l'esito consista in un avanzo di amministrazione, è possibile introdurre le risorse liberate da detto risultato positivo, ai fini di un loro impiego nell'esercizio successivo". Successivamente, nella pronuncia in esame la Corte precisa che "nessuna risorsa può essere "estratta" da esercizi precedenti senza la previa verifica della sua disponibilità giuridica e contabile in sede di approvazione del bilancio consuntivo", mentre nella sentenza n. 70 del 2012 aveva chiarito che "nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente" (*Considerato in diritto n. 4* della pronuncia n. 192 del 2012).

[139] Nel *Considerato in diritto n. 6* della sentenza in esame la Corte precisa che "il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Da esso deriva la necessità della corretta redazione del bilancio di previsione, la cui articolazione ed approvazione è riservata al Consiglio regionale e non può essere demandata -per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio- agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost. Questa Corte ha già avuto modo di affermare che «nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti» (sentenza n. 70 del 2012). La Regione Abruzzo, rinviando alla Giunta e agli apparati amministrativi la verifica ex post della eventuale copertura, ha violato entrambe le regole che individuano, proprio nel presidio legislativo, il meccanismo in grado di tutelare, attraverso la prevenzione, gli equilibri del bilancio. Così operando essa ha ampliato in modo illegittimo le prerogative degli organi preposti alla gestione e alla esecuzione del bilancio, il cui perimetro operativo deve essere invece saldamente circoscritto entro le autorizzazioni di spesa legislative, evitando commistioni di ruoli intrinsecamente rischiose per l'equilibrio della finanza regionale e per i più generali equilibri della finanza pubblica".

funzionale ad un equilibrato rapporto tra organo legislativo ed esecutivo, ovvero ad evitare un'eccessiva compressione delle prerogative del primo[140].

Il paradosso è che l'Assemblea sembra tornata a rivestire (almeno secondo gli auspici della Corte) quel ruolo di "guardiano del bilancio" che ne aveva giustificato l'istituzione, agli arbori del parlamentarismo, attraverso la riaffermazione del principio di legalità della spesa e delle entrate declinato anche (e soprattutto) nell'attività di quantificazione dei relativi effetti finanziari e di accertamento di ulteriori disponibilità pregresse da impiegare in corso d'anno. In tal modo la Corte Costituzionale ritiene possibile ancorare la copertura a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza "in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare".

A ciò si aggiunge il richiamo operato dalla Corte alla sentenza n. 70 del 2012 nel riaffermare il riconoscimento, a partire dal quarto comma dell'art. 81, della regola "statica" e di quella "dinamica" sopra esposte, quali presupposti per garantire il tendenziale equilibrio nel corso dell'esercizio finanziario, a condizione che le risorse siano effettive e congruenti.

In realtà, intendendo la regola "statica" come "parificazione tra le previsioni di entrata e di spesa" sembra stabilirsi un nesso tra l'obbligo di copertura finanziaria ed il pareggio di bilancio, laddove l'equilibrio tendenziale (principio meno cogente del "pareggio") pare configurarsi in relazione agli incerti andamenti del gettito tributario, nonché all'effettivo, integrale impiego delle dotazioni finanziarie sui capitoli di spesa, che possono discostarsi rispetto alle previsioni iniziali.

Peraltro non appare chiara la configurabilità del "pareggio" e del "tendenziale equilibrio" nel testo originario dell'art. 81 (cui la pronuncia fa necessariamente riferimento, nelle more dell'entrata in vigore della riforma del 2012), di cui anzi sembra sovvertirne i presupposti rispetto alla dottrina maggioritaria, secondo cui la regola "dinamica" dovrebbe essere volta a mantenere gli equilibri finanziari predeterminati nel corso dell'anno, mentre quella "statica" consistere nella determinazione dell'indirizzo politico finanziario in sede di bilancio.

Anche in questo caso, il percorso argomentativo seguito dalla Corte sembra tradire l'attenzione verso i contenuti della riforma costituzionale, in quanto solo ammettendo l'estensione

---

[140] Nella medesima ottica può essere letto il divieto di utilizzare l'avanzo di amministrazione dell'anno precedente qualora non ancora formalizzato in sede di bilancio consuntivo. Giova riportare, al riguardo, il *Considerato in diritto n. 8* della sentenza n. 214 del 2012 della Corte Costituzionale, laddove viene precisato che "spetta infatti alla legge di spesa, e non agli eventuali provvedimenti che vi diano attuazione (sentenza n. 141 del 2010;sentenza n. 9 del 1958), determinare la misura, e la copertura, dell'impegno finanziario richiesto perché essa possa produrre effetto, atteso che, in tal modo, viene altresì definito, in una sua componente essenziale, "il contenuto stesso della decisione politica assunta tramite l'adozione, con effetti immediatamente vincolanti, della disposizione" che sia fonte di spesa (sentenza n. 386 del 2008)". Anche in questo caso viene ribadita la centralità dello strumento legislativo che dà origine alla spesa (e, pertanto, il ruolo delle Assemblee elettive) nella quantificazione e copertura dei relativi oneri. Per una disamina della sentenza, si rimanda a D. Morgante, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 5 settembre 2012, pag. 31 e seguenti.

dell'obbligo di copertura finanziaria alla stessa legge di bilancio (come peraltro riconosciuto per quella regionale a partire dalla sentenza n. 70 del 2012) si può ipotizzare un pareggio di partenza tra entrate e spese[141].

Appare comunque oscuro il riferimento al "tendenziale equilibrio", essendo questo un concetto già elaborato dalla Corte sin dalla nota sentenza n. 1 del 1966 (e confermato, tra l'altro, nella pronuncia n. 384 del 1991) ma "tarato" per un sistema, quello dell'originario art. 81, dove l'obbligo di copertura (a prescindere dalla tipologia di mezzi impiegati) operava solo "al margine" per le sole "altre" leggi.

Parimenti problematico risulta essere il richiamo al principio del "pareggio", che esula dal mero finanziamento integrale delle singole leggi di spesa ma presuppone uno specifico vincolo contenutistico alla decisione di bilancio che è assente nella disciplina costituzionale di bilancio precedente alla riforma del 2012[142].

Sempre nel solco dell'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura, si richiama la recente pronuncia n. 51 del 2013 nella quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 483 del 2012 "Promozione della ricerca sanitaria" della Regione siciliana, che prevede un programma di interventi non compreso tra quelli tassativamente previsti dal piano di rientro per deficit sanitario cui tale ente territoriale è sottoposto e, pertanto, non dovrebbe gravare sul Fondo Sanitario Regionale.

---

[141] Facendo riferimento alle sentenze n . 1 del 1966 e n. 384 del 1991, C. Buzzacchi (op. cit., in *Rivista AIC*, n. 4, 2012. pag. 7) ritiene che "pare dunque difficile ravvisare in queste pronunce una chiara ed espressa affermazione della presenza del principio del pareggio nell'art. 81 Cost.: si esclude esplicitamente qualsiasi automatismo in relazione al pareggio, e tuttavia si riconosce che l'esigenza del tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa si impone al legislatore; che, in una visione globale del bilancio, non può non tener conto dei riflessi che le sue decisioni di spesa potranno produrre sul sistema della finanza pubblica, anche in una prospettiva futura. Ciò può allora spiegare il nuovo tenore delle decisioni di questo anno, di cui la sent. n. 192 rappresenta un caso emblematico: decisioni che più marcatamente si avventurano su un terreno che, alla luce del vigente art. 81 Cost., presenta qualche elemento di incertezza, ma che troverà un più coerente aggancio nel parametro che il nuovo art. 81 rappresenterà".

[142] G. Rivosecchi (*Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in www.issirfa.cnr.it, settembre 2013) evidenzia che "l'impressione è che la Corte costituzionale giochi invece d'anticipo rispetto alla legge costituzionale n. 1 del 2012, rinvenendo nell'art. 81, quarto comma, Cost. (ancora) vigente, un vero e proprio vincolo al c.d. pareggio, in questi termini qualificato a più riprese dalla pronuncia richiamata (sentenza n. 70 del 2012, *Considerato in diritto nn. 2.1 e 3.2*), sia pure sulla base di qualche significativo precedente degli ultimi anni. Così facendo, la Corte risolve molti problemi sull'attendibilità dei bilanci e interpreta già a Costituzione vigente l'obbligo di copertura come limite all'espansione della spesa, come vincolo, cioè, di contenuto piuttosto che come vincolo procedurale, segnando la definitiva prevalenza dell'interesse finanziario insito nell'interpretazione dell'art. 81 Cost. come limite espressamente contenutistico al governo dei conti pubblici rispetto alla dimensione procedimentale della decisione di spesa e alla valorizzazione dell'autonomia politica della Regione, in qualche modo "degradata" rispetto alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica e al principio dell'equilibrio di bilancio. Lo stesso approccio è successivamente adottato anche in riferimento a leggi regionali di spesa e a leggi finanziarie regionali, confermando così l'accezione espansiva del vincolo di copertura come limite alla spesa pubblica più che come strumento di tutela degli equilibri di bilancio (cfr. sentt. n. 115 e n. 192 del 2012)".

Riprendendo i contenuti della sentenza n. 192 del 2012, la Corte, tra l'altro, ha evidenziato che le norme evocate in giudizio non costituiscono solo espressione di principi di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Carta, ma anche specificazione dell'obbligo di copertura finanziaria previsto al quarto comma dell'art. 81: soprattutto, ha precisato che tale obbligo deve essere rispettato nella sede che gli è propria, quella legislativa, mediante la necessaria "conciliazione contabile" tra le spese previste nei piani di rientro ed il bilancio di previsione dell'esercizio di riferimento nel quale prevedere le relative risorse[143].

Per i medesimi motivi la Corte ha ribadito, nel solco di quanto già precisato con la sentenza n. 214 del 2012, che spetta alla legge di spesa, e non agli eventuali provvedimenti che vi diano attuazione "determinare la misura e la copertura, dell'impegno finanziario richiesto perché essa possa produrre effetto, atteso che, in tal modo, viene altresì definito, in una sua componente essenziale, "il contenuto stesso della decisione politica assunta tramite l'adozione, con effetti immediatamente vincolanti, della disposizione" che sia fonte di spesa"[144].

Da ultimo, giova ricordare la sentenza n. 28 del 2013 con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni contenute nella legge "finanziaria 2012" della Regione Campania, evidenziando, tra l'altro, che non può essere utilizzato il fondo per le spese impreviste inscritto nel documento di bilancio per finanziare interventi preventivabili *ex ante*, in quanto configgente con la finalità stessa di tale fondo.

Viene inoltre ribadito che le risorse devono essere sufficienti rispetto agli oneri che vanno a finanziare (e, pertanto, credibili, secondo quanto già precisato nella citata sentenza n. 115 del 2012), nonché la necessità di operare la quantificazione della spesa per l'assunzione di nuovo personale e di individuare le relative coperture finanziarie al fine di rispettare l'obbligo di cui al quarto comma dell'art. 81[145].

---

[143] Con riferimento alla regola della necessaria conciliazione contabile tra le spese previste nei piani di rientro ed il bilancio di previsione dell'esercizio di riferimento, la Corte ha rappresentato che "quest'ultima regola si ricollega direttamente al principio della previa copertura della spesa in sede legislativa, il quale presuppone il necessario collegamento e la conseguente coerenza tra il fabbisogno finanziario contenuto nella nuova legge o nel disegno di legge e le relative risorse allocate nel bilancio dell'esercizio cui l'entrata in vigore del nuovo provvedimento legislativo pertiene. Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, la stretta relazione tra la nuova legge e il bilancio di previsione non può essere demandata «in sede diversa e in un momento successivo a quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 192 del 2012)" (*Considerato in diritto n. 4*).

[144] In sintesi, "applicando direttamente l'art. 81, quarto comma, Cost. e richiamando il decreto legislativo n. 118 del 2011 sull'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali, il Giudice delle leggi afferma, tra l'altro, non soltanto che il bilancio regionale deve essere coerente con il piano di rientro, ma che esso deve essere collocato nel bilancio per scongiurare intenti elusivi rispetto all'obbligo di copertura" (cfr. G. Rivosecchi, op. cit., in *www.issirfa.cnr.it*, settembre 2013).

[145] Si veda C. Forte, *La recente giurisprudenza in tema di art. 81*, in *Rassegna Parlamentare*, luglio-settembre 2013, pag. 665-667.

CAPITOLO IV
IL NUOVO DIRITTO DEL BILANCIO: VERSO L'INTRODUZIONE DI VINCOLI CONTENUTISTICI O UNA DIVERSA CONFORMAZIONE DEI PROCEDIMENTI DECISIONALI NAZIONALI?

Sommario: 1. La definizione dell'indirizzo politico finanziario nazionale nel nuovo sistema multilivello e gli effetti del "rinvio mobile" previsto dalla legge n. 243/2012. 2. In prima battuta: le questioni connesse alla giustiziabilità del "pareggio" ed il ruolo della Corte Costituzionale. 3. In prospettiva: la possibile razionalizzazione dei rapporti tra Governo e Parlamento nelle decisioni di finanza pubblica a seguito della riforma costituzionale del 2012. 4. Il ruolo delle Assemblee legislative nazionali, tra europeizzazione e cooperazione interparlamentare. 5. Il deficit democratico dell'Unione: la rappresentanza politica e l'indirizzo politico finanziario. 6. Il controllo preventivo del Presidente della Repubblica. 7. Il ruolo della Corte dei Conti, tra conferma delle proprie competenze e potenzialità inespresse. 8. Il rapporto tra Stato ed enti territoriali nella nuova "Costituzione finanziaria" della Repubblica.

1. La definizione dell'indirizzo politico finanziario nazionale nel nuovo sistema multilivello e gli effetti del "rinvio mobile" previsto dalla legge n. 243/2012.

Negli ultimi anni, l'evoluzione della disciplina europea in materia di conti pubblici ha inciso direttamente sulla politica di bilancio nazionale in modo indubbiamente più cogente rispetto al passato[1].

Da una parte, all'indomani dello scoppio della crisi finanziaria è stata realizzata una crescente interrelazione tra le autorità nazionali di bilancio e le istituzioni europee in tutte le fasi in cui si articola la decisione di bilancio, nel quadro della nuova "governance" economica.

Dall'altra parte, i parametri contenutistici del disavanzo e del debito sono stati oltremodo rafforzati, prevedendo il "pareggio" del saldo strutturale e la riduzione del debito secondo un percorso di rientro predefinito, nonché il recepimento di tali vincoli nell'ordinamento interno dei singoli Stati, a livello costituzionale o para-costituzionale.

Con specifico riferimento all'Italia, del primo aspetto è espressione la legge n. 39/2011, che ha rivisto i tempi della procedura di bilancio nazionale in base al c.d. "semestre europeo", del

[1] In merito alla natura dei vincoli europei sulla decisione di bilancio, e più in generale per quanto concerne la nuova declinazione dell'indirizzo politico finanziario nella nuova governance economica multilivello, si veda G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007.

secondo sono manifestazione evidente sia la legge costituzionale n. 1 del 2012 che la legge "rinforzata" n. 243 del medesimo anno.

In tale contesto, appare difficile individuare il luogo dove oggi viene definito l'indirizzo politico finanziario, prima demandato alle scelte del Governo e Parlamento e ora da inquadrato nel sistema multilivello che caratterizza i rapporti tra le autorità nazionali e quelle europee[2].

La disamina storica della politica di bilancio nazionale effettuata in precedenza ne ha evidenziato lo stretto rapporto con l'assetto istituzionale delineato in Costituzione: sulla base di tali premesse, nel progredire del processo di integrazione europea è stato sottolineato l'effetto che il vincolo sovranazionale -anche prima del Trattato di Maastricht- ha avuto sulle decisioni di finanza pubblica incidendo sugli stessi equilibri tra Legislativo ed Esecutivo, spingendo verso una razionalizzazione dei processi decisionali.

La linea comune di tendenza del periodo compreso tra la fine degli anni '70 ed i giorni nostri sembra essere stata quella di una crescente attrazione dell'indirizzo politico finanziario nell'orbita del Governo: tuttavia, ciò non è avvenuto a seguito di cambiamenti della forma di governo a seguito di idonee riforme istituzionali (pur auspicate da tempo) bensì in concomitanza con la progressiva apertura del sistema-Paese verso l'esterno durante gli anni '80 e i vincoli finanziari propedeutici e successivi all'entrata dell'Italia nell'Unione Monetaria europea.

In altri termini, il sistema istituzionale sembra essersi "plasmato" in relazione alle esigenze stabilite (direttamente o meno) in sede europea in nome delle priorità finanziarie, il tutto peraltro a Costituzione vigente (l'unica modifica di rilievo è stata la nuova legge elettorale prevalentemente uninominale introdotta con il referendum del 18 aprile 1993): soprattutto, da ciò è derivata una

---

[2] Con riferimento all'indirizzo politico finanziario, G. Della Cananea (*Il Patto di Stabilità e le finanze nazionali* , in *Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, n. 4, 2001, pag. 565) ritiene che "conformemente al principio di sussidiarietà, che agisce a sostegno dell'allocazione decentrata delle risorse, se più conveniente in rapporto agli interessi in gioco, alle istituzioni europee non è consentito di sostituirsi alle istituzioni cui spetta determinare l'indirizzo politico in sede nazionale. Queste, infatti, restano responsabili delle rispettive politiche finanziarie, nel duplice senso che mantengono le potestà inerenti all'acquisizione delle risorse finanziarie e alla loro distribuzione tra i vari programmi di spesa e ne sono responsabili nei confronti della propria constituency politica, nonché della constituency economica, cioè il mercato, dal quale si traggono ulteriori risorse. Piuttosto, le norme europee mirano ad assicurare che questa responsabilità sia effettiva". In realtà, nel caso della politica di bilancio il funzionamento del principio di sussidiarietà appare inibito già "*ab initio*", proprio per la carenza di autonomia finanziaria dell'UE, cioè dell'organo di vertice del sistema istituzionale multilivello europeo, talché non si configurano i requisiti indicati all'art. 5 del TUE ("in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione"); anzi avviene il ribaltamento della logica della sussidiarietà, in quanto è proprio il livello superiore quello che non è in grado di potersi sostituire a quello inferiore per mancanza di mezzi finanziari, demandando necessariamente a quest'ultimo le scelte di politica economica. Rispetto a questo sistema, il meccanismo della *governance* europea consente comunque di far interagire tra di loro questi due livelli e creare le condizioni per un maggiore coordinamento tra le politiche nazionali (allo stato, peraltro, "appiattite" sull'obiettivo del pareggio prescritto dal Patto di Stabilità e Crescita rivisto, nonché dal c.d. *Fiscal Compact*).

sostanziale ristrutturazione della decisione di bilancio, accompagnata da importanti modifiche nella legislazione e nei regolamenti parlamentari.

Oltre allo spirito europeista che per ragioni storiche ha da sempre contraddistinto la politica estera italiana, indubbiamente a tali scelte liberamente assunte dalle autorità nazionali (specie in sede di trattati) ha contribuito la percezione che solo mediante un vincolo esterno si sarebbe riusciti ad imprimere quella svolta alla finanza pubblica italiana che lo stato di criticità dei conti pubblici rendeva ormai improcrastinabile.

Se pure appare difficile paragonare il sistema istituzionale ad un "Ulisse", indubbiamente molto salde si sono dimostrate le "corde" comunitarie rispetto alle suadenti "sirene" della spesa pubblica, contribuendo a responsabilizzare i *policy-makers*. Tuttavia, questa evoluzione appare tutt'ora gracile, in quanto fortemente condizionata dall'assunzione degli impegni nei confronti dell'Unione: se le "corde" si allentano, il rischio è che le sirene possano riprendere nuovamente il sopravvento.

Tuttavia, nel frattempo è cambiato il contesto di riferimento: accanto ai vincoli contenutistici si sono affermati sempre più regole di tipo procedurale, la cui importanza è ancora più evidente alla luce del fatto che le stesse riflettono la struttura multilivello che caratterizza l'Unione Europea, formato da una pluralità di ordinamenti giuridici integrati che interagiscono tra loro non più secondo regole rigide di attribuzione delle rispettive competenze, bensì in base a norme sull'attribuzione, più flessibili, che rendono più difficile il mantenimento di prerogative nazionali, anche nel settore della politica di bilancio, pur teoricamente demandata agli Stati membri[3].

---

[3] Si tratta, ad esempio, del principio di sussidiarietà, di proporzionalità, di adeguatezza (cfr. G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico-economico tra Costituzione italiana ed integrazione europea*, Ed. provv., Cedam, Padova, 2006, pag. 39-47). Come sintetizzato da G. Rivosecchi (op. cit., in *Rivista AIC*, n. 1, 2012, pag. 1) per spiegare i rapporti tra istituzioni europee e Stati membri sono state elaborate varie interpretazioni in dottrina, come quella di "Costituzione senza Stato" (A. Manzella, *L'Europa nell'epoca della sovranazionalità*, in *Costruiamo insieme l'Europa, Giornate di studio - 16-17 gennaio 1998*, AA.VV., Facoltà di Scienze politiche, Napoli, 1998, pag. 89 e L. Torchia, *Una Costituzione senza Stato*, in *Diritto pubblico*, 2001, pag. 405 e seguenti), di nuove forme di "spazio costituzionale europeo" (P. Häberle, *Per una dottrina della costituzione europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 1999, pag. 17), di "unione di costituzioni" (A. Manzella, *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in *Quaderni Costituzionali*, 2000, pag. 531), di "Stato comunitario" (A. Pérez Calvo, *Le trasformazioni strutturali dello Stato-nazione nell'Europa comunitaria*, in *Quaderni Costituzionali*, 2001, pag. 593), di "nuove forme di organizzazione costituzionale" (A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna, 2002, pag. 155), nonché, appunto, di "sistema costituzionale integrato multilivello" (I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *European Law Revue*, 2002, 27, pag. 511 e seguenti, J. H. Weiler, *The Constitution of Europe: Essays on the Ends and Means of European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pag. 214 e seguenti). In particolare, secondo I. Pernice (*The Treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action*, in *Columbia Journal of European Law*, vol. 15, 2009, pag. 372-373) "*the concept of multilevel constitutionalism focuses on the correlation of National and European law from the perspective of both States and citizens. On the assumption that in modern democracies the citizens are the basis and origin of public authority and decision-making power, whether vested with National, European, or possibly even global institutions, we reach an understanding that the two levels of government are complementary elements of one system serving the interest of their citizens, both national and European*". Si richiamano, altresì, P. Bilancia e F. G. Pizzetti, *Aspetti e problemi*

Tale evoluzione nel campo della finanza pubblica rappresenta il completamento della progressiva estensione di questa *governance* multilivello già avvenuta in altri settori.

In campo amministrativo, si sono create in ambito europeo delle "reti" che hanno determinato una interdipendenza non solo verticale tra ciascuno Stato e l'Unione ma anche orizzontale tra gli stessi Paesi membri (ad es., l' *European Competition Network*) e nella previsione di agenzie indipendenti i cui Consigli di Amministrazione sono formati in larga maggioranza da rappresentanti degli Stati membri[4].

Con riferimento alla partecipazione al sistema istituzionale europeo da parte dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario del livello nazionale, giova richiamare la partecipazione dei Parlamenti nazionali al procedimento legislativo europeo ai sensi del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di proporzionalità e sussidiarietà (con particolare riferimento agli articoli 6 e 7)[5], la stessa composizione intergovernativa del Consiglio Europeo e del Consiglio dei Ministri, nonché il meccanismo del rinvio pregiudiziale da parte delle Corti nazionali nei confronti della Corte di giustizia.

Assume, altresì, rilevanza la previsione dell'art. 4, par. 3 alinea 2 del Trattato, in base alla quale gli Stati debbano assicurare l'esecuzione del diritto comunitario, specie per quanto riguarda la trasposizione nel proprio ordinamento delle direttive[6].

Pertanto, si registra una crescente compartecipazione degli organi degli Stati membri ai processi decisionali europei, sia in fase di predisposizione dei provvedimenti normativi che in quella di esecuzione degli stessi: con le recenti riforme della *governance* economica, anche il settore della politica di bilancio, che fino a poco tempo non presentava quel grado di

---

del costituzionalismo multilivello, Giuffré, Milano, 2004 e A. D'Atena, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007

[4] Si veda, tra gli altri, il Comitato dei regolatori dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia formato dai rappresentanti degli Stati membri che decidono a maggioranza qualificata dei 2/3, nonché il Consiglio Direttivo della Banca Centrale Europea formato dai Governatori delle Banche Centrali nazionali, nonché dal Presidente, dal Vicepresidente e da altri quattro membri del Comitato esecutivo.

[5] In merito ai condizionamenti del sistema giuridico dell'Unione Europea rispetto alla potestà legislativa nazionale, si rimanda a D. Siclari, *La legge sotto condizione sospensiva di efficacia nel costituzionalismo europeo multilivello*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 aprile 2013, il quale esamina la figura della legge sotto condizione sospensiva di un atto proprio dell'ordinamento comunitario che rappresenta "plasticamente" l' "intarsio" tra livello europeo e quello nazionale, accanto ai classici vincoli che incombono sul Legislatore statale (e regionale) derivanti dal recepimento delle direttive, dalle disposizioni direttamente obbligatorie presenti nei regolamenti comunitari, oltre al ruolo esercitato da Governo e Parlamento nella fase ascendente e discendente di formazione del diritto UE.

[6] Cfr. O. Dubos, *Le paradigme du "multi-level governance" est-il soluble dans le droit?*, in *Revue de l'Unione Européenne*, n. 556, marzo 2012, pag. 144-149, secondo il quale "*le "multi-level governance" peut être envisagé dans le champ juridique sous un angle institutionnel et même plus précisément organique. Dans l'Union Européenne, les processus décisionnels tels qu'ils sont formalisés dans les régles juridiques associent de plus en plus souvent des organes de l'Union Européenne et des organes des états membres. Ainsi des organs d'une personne juridique participant au fonctionnement d'une autre personne juridique*".

compenetrazione ravvisabile nell'ordinario procedimento legislativo dell'Unione, presenta oggi analoghi caratteri di "intarsio" tra il livello nazionale e quello europeo.

Tale carattere composito si riscontra non solo nei passaggi che scandiscono la decisione di bilancio nazionale ma anche nel recepimento del principio del pareggio di bilancio all'interno degli ordinamenti degli Stati membri, a livello costituzionale o quasi-costituzionale.

Nel caso italiano, la legge n. 39/2011 e le riforme del 2012[7] hanno così rappresentato il superamento di quello che fino a questo momento era rimasto un baluardo di sovranità nazionale, nonostante la previsione dei vincoli del Patto di Stabilità e di Crescita che, pur stringenti, si sono dimostrati insufficienti.

Questa carenza, tuttavia, non deve esse ascritta, *sic et simpliciter*, alla circostanza che, nel concreto, lo spirito del Patto è stato violato dagli Stati, in quanto questi ultimi non sono stati in grado di assicurare, in tempi di crescita economica, quei margini di manovra da impiegare nei periodi di crisi (che peraltro hanno caratterizzato, a più riprese, la fase successiva all'avvio dell'Unione Monetaria Europea); piuttosto, il problema di fondo è da ascrivere al fatto che detti vincoli hanno imposto agli Stati degli obblighi giuridici che limitavano il loro indirizzo politico finanziario senza prevedere, nel contempo, adeguate forme di compensazione.

Ancora una volta, appare paradigmatico ripercorrere le fasi che hanno portato alla nascita dell'euro, in modo da raffrontarle con le evoluzioni registrate nella materia di bilancio: in un primo momento, era stato introdotto il Sistema Monetario Europeo che garantiva comunque elementi di flessibilità specie per le valute più deboli, rappresentati dalla possibilità di usufruire di margini di fluttuazione più ampi rispetto ai Paesi virtuosi (nell'ordine del 6% rispetto alla parità prefissata, a fronte del 2,25% per gli altri Stati) e di dare corso, di concerto con gli altri Stati, ad un riallineamento del cambio.

Successivamente, con gli accordi di Basilea-Nyborg del 1987 i vincoli sulle parità sono stati rafforzati sia restringendo i riallineamenti che l'ampiezza dei limiti inferiore e superiore della banda di oscillazione, ma al tempo stesso è stato previsto che le banche centrali dei Paesi partecipanti allo SME dovevano impegnarsi ad un'assistenza reciproca illimitata, sia pure per periodi di tempo circoscritti, al fine di contrastare eventuali attacchi speculativi.

---

[7] Come evidenziato da N. Lupo (*La nuova cornice costituzionale e i regolamenti parlamentari*, in *Atti del Seminario presso l'Università Luiss Guido Carli "La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive"*, in www.fondazionebrunovisentini.eu, 9 novembre 2012, pag. 2) "la legge costituzionale n. 1 del 2012 debba essere letta come una delle manifestazioni di una Costituzione "composita". E' con questa legge, infatti, che si vede ormai affiorare una sempre più stretta connessione tra la nostra Costituzione e le vicende dell'integrazione europea".

Invece, all'interpretazione in senso restrittivo dei criteri sanciti dai Trattati da parte del Patto di Stabilità e Crescita già nella sua versione originale, che declinava il divieto di disavanzo eccessivo come obbligo a perseguire il pareggio di bilancio nel medio termine, non ha corrisposto la previsione di altri ambiti dove recuperare la flessibilità finanziaria persa dagli Stati (specie per quelli, come l'Italia, gravati da una ingente spesa per interessi sui titoli del debito pubblico)[8].

In altri termini, ciò che è mancato è stato un bilancio comunitario in grado di operare, qualora necessario, quei trasferimenti di risorse ai Paesi in difficoltà, specie nel caso di *shocks* asimmetrici come quelli paventati dalla teoria economica e poi puntualmente verificatisi nel nuovo millennio, ovvero altri meccanismi in grado di garantire la necessaria flessibilità nelle more della definizione della necessaria autonomia finanziaria dell'Unione.

Pertanto, è da salutare con favore l'introduzione di nuovi meccanismi procedurali volti a creare le condizioni per una decisione concordata tra il livello nazionale e quello europeo in merito all'obiettivo di medio termine da perseguire, tra cui rientrano anche le previsioni di crescita sulla base alle quali vengono stimate le "voci" di entrata del bilancio (spesso stimate in eccesso) e le eventuali, auspicabili proposte di riforme strutturali che potrebbero essere incentivate proprio dalla nuova *governance* multilivello dei conti pubblici (essendo spesso impopolari e quindi di più difficile implementazione qualora lasciate alla volontà delle autorità di governo nazionali).

Nell'art. 81 come novellato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 manca alcun riferimento ai vincoli europei, che si ravvisa invece al primo comma degli art. 97 e 119, sia pure genericamente: come esaminato in precedenza, la riforma della Carta non sembra porre al centro la questione dei rapporti con l'Unione nel delicato settore della finanza pubblica, che invece permea la legge attuativa n. 243 del 2012.

Il "rinvio mobile" all'ordinamento europeo emerge non solo da quello che viene previsto nella legge "rinforzata" ma soprattutto, da ciò che non vi è espressamente prescritto.

In altri termini, manca alcun riferimento al pareggio tra entrate ed uscite, né sono presenti parametri contenutistici per il disavanzo, il debito o il trend sostenibile di spesa pubblica: i valori finanziari di riferimento sono definiti secondo l'ordinamento europeo, e lo stesso "equilibrio"

[8] Si veda, al riguardo, G. Della Cananea, op. cit., in *Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, n. 4, 2001, pag. 559 e seguenti, il quale evidenzia, tra l'altro, che "un conto è mantenere fermo il limite del 3 per cento al disavanzo pubblico complessivo, un altro conto è stabilire (…) che gli Stati sono tenuti a darsi l'obiettivo del "saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio o positivo" e ad adottare le misure correttive che si rendano necessarie. L'obiettivo stabilito, in altre parole, è quello del bilancio in pareggio o, addirittura, in surplus. In linea di principio, dunque, non è tanto il disavanzo eccessivo a ricevere una connotazione sfavorevole, in senso giuridico, quanto il disavanzo in sé e per sé". Si rimanda, altresì, alle conclusioni di R. Perez, op. cit., in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9, 2002, pag. 1000.

viene fatto coincidere con il perseguimento dell'obiettivo a medio termine concordato in sede sovranazionale.

Teoricamente, già l'art. 11 e, soprattutto, il primo comma dell'art. 117 vincolava le scelte legislative (e, pertanto, anche quelle di bilancio) alle disposizioni europee[9]: il fatto che il Legislatore abbia voluto disciplinare nel dettaglio i meccanismi procedurali che fondano la nuova *governance* economica europea (dopo averli recepiti nella legislazione di contabilità generale) attraverso disposizioni contenute in una legge "rinforzata" (innovando, pertanto, anche la gerarchia delle fonti interna) sembra rispondere alla necessità che le classi politiche e le stesse autorità nazionali facciano propri tali parametri, al fine di garantirne l'effettività.

Ciò, peraltro, consente di attivare, almeno in linea di principio, una molteplicità di organi a livello nazionale al fine di garantire il rispetto delle regole di bilancio così trasposte nell'ordinamento (sia pure, appunto, secondo un rinvio "mobile", cioè secondo valori finanziari di volta in volta concordati in sede europea), in aggiunta a quelli già presenti a livello europeo (Commissione e Corte di Giustizia, peraltro ulteriormente rafforzati dal c.d. *Fiscal Compact*, nonché Consiglio ed Eurosummit).

In altri termini, si tratta sia degli organi già presenti *ab origine* nel nostro sistema istituzionale, quali il Presidente della Repubblica, la Corte Costituzionale, il Parlamento, la Corte dei Conti, sia quelli, come l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, all'uopo istituiti dalla riforma del 2012[10].

---

[9] Evidenzia G. L. Tosato (*La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, Relazione al seminario su *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Roma, Palazzo della Consulta, in www.cortecostituzionale.it, 22 novembre 2013) che "la normativa europea di bilancio discende da fonti di diritto dell'Unione (Trattati, regolamenti, direttive) e da un accordo internazionale (il Fiscal Compact), esterno anche se strettamente connesso al diritto dell'Unione. I Trattati (l'ultimo di Lisbona, come quelli precedenti) sono stati sempre normalmente recepiti in Italia con apposite leggi di esecuzione; e lo stesso dicasi per le direttive (a prescindere da questioni di tempestività e dalla tematica dell'efficacia diretta), compresa la direttiva 1185/2011 di più immediato interesse per il nostro discorso. E' fin troppo noto poi che i regolamenti sono direttamente applicabili e non richiedono (anzi escludono) atti interni di recezione. Quanto al Fiscal Compact, anche nei suoi riguardi si è regolarmente proceduto con legge di esecuzione. Ci troviamo dunque di fronte ad un complesso di norme già operanti nel diritto interno, rispetto alle quali la riforma del 2012 esplica un effetto meramente confermativo. Un effetto innovativo si può prospettare unicamente con riguardo a norme future non ancora recepite. Poiché la legge costituzionale e quella di attuazione fanno un rinvio generico al diritto dell'Unione, il rinvio può ritenersi applicabile non solo alle norme passate ma anche a quelle future. Ne consegue che se quest'ultime non formassero oggetto di appositi atti di recezione, l'adeguamento si realizzerebbe per effetto della riforma ora adottata. Si tratta peraltro di un'ipotesi non in linea con la prassi fin qui seguita dal nostro legislatore; senza contare il profilo dell'efficacia diretta, che esclude la necessità di qualsiasi intervento, e la non fattibilità dell'adattamento per rinvio rispetto a norme non *self-executing*".

[10] Cfr. N. Lupo, op. cit., in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, 2012, pag. 94-97, il quale precisa, altresì, che "d'altronde, ove i controlli non operassero in ambedue gli ordinamenti, ben difficilmente potrebbero funzionare e sarebbe più agevole, evidentemente, aggirarli: la Costituzione "composita" richiede la fissazione di limiti al potere in entrambi gli elementi di cui essa si compone, con organi di garanzia variamente configurati sul piano tecnico e politico presenti a livello europeo e a livello nazionale (in grado di "dialogare" e di comprendersi tra loro)".

E' doveroso evidenziare, in ogni caso, che tale rafforzamento dei legami tra l'Unione Europea e gli Stati (specie nel quadro dei controlli preventivi, peraltro attinenti non solo alle finanze pubbliche ma anche ai principali indicatori macroeconomici) dovrebbe portare a riconsiderare il tenore dei vincoli contenutistici di bilancio declinati dal c.d. *Six pack* e, da ultimo, dal c.d. *Fiscal Compact*: poiché anche nello specifico settore della finanza pubblica si assiste ad una vera e propria compenetrazione dell'ordinamento europeo in quello nazionale[11], sarebbe auspicabile una maggiore tolleranza sui fattori significativi che, ai sensi dell'art. 126 par. 3 del TFUE, la Commissione deve tenere conto nell'avviare una procedura per disavanzo eccessivo.

In fin dei conti, una delle ragioni della particolare cogenza delle disposizioni del Patto di Stabilità e di Crescita sta nel fatto che tale sistema di sorveglianza multilaterale è volto a consentire un più efficace coordinamento delle politiche macroeconomiche[12], non realizzabile altrimenti in assenza di un soggetto centrale competente nella specifica materia, analogamente a quanto avviene con la politica monetaria affidata *in toto* alla Banca Centrale Europea.

Questo coordinamento si può ora più agevolmente realizzare nel quadro della nuova *governance* economica europea, che realizza anche sul piano finanziario la logica del sistema istituzionale multilivello che ormai permea la produzione legislativa nell'Unione: la ragion d'essere dei vincoli contenutistici che integrano e, anzi, in alcuni casi sostituiscono i criteri del Trattato appare ormai superata, anche perché rischia di diventare un pericoloso intralcio al rinnovato sviluppo economico dell'eurozona[13].

Non si può negare, peraltro, che anche la previsione del pareggio di bilancio dovrebbe tenere maggiormente in considerazione l'andamento del ciclo economico, non solo come mero scorporo dal saldo finale degli effetti dello stesso ma anche nel senso di consentire agli Stati di porre in essere politiche di spesa espansive, specie nel settore degli investimenti pubblici, in modo da utilizzare il bilancio per riattivare la ripresa dell'economia anziché essere da quest'ultima condizionato[14]: più in generale, si tratta di valorizzare la capacità progettuale della politica di

---

[11] Come osservato da G. Bognetti (*L'oggetto e il metodo*, in *Diritto costituzionale comparato*, a cura di P. Carrozza, A. Di Giovine e G. F. Ferrari, Laterza, Roma-Bari, 2009, pag. 6) l'organizzazione comunitaria con le sue strutture penetra nelle strutture costituzionali degli Stati membri e le "*riplasma*" a fondo.

[12] Cfr. G. Rivosecchi, op. cit., 2006, pag. 353,

[13] Già all'epoca, P. Maillet (*Le Pacte de Stabilité et de croissance: portée et limites du compromis de Dublin?*, in *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, n. 404, gennaio 1997, pag. 10) aveva contrapposto alla possibilità di stabilire regole di bilancio agli Stati membri (cosa che poi si è puntualmente verificata con il Patto di Stabilità e Crescita) una soluzione più confacente alle specificità di ciascun Paese e in grado di meglio fronteggiare *shocks* asimmetrici; perciò, secondo Maillet "*il faut privilégier une formule souple, recourant essentiellement à une procédure communautaire de confrontation des réalités nationales, d'appréciation des interdépendance set des influences mutuelles et de définition d'une stratégie assunrat le meilleur compromis*".

[14] Con riferimento alle spese di investimento, evidenzia G. L. Tosato, op. cit., in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 84, che "affiora periodicamente la richiesta di escluderle dal computo delle spese

bilancio, che peraltro -almeno per il caso italiano- dovrebbe giovarsi delle innovazioni apportate al documento contabile a partire dalla legge n. 196 del 2009[15].

In tale contesto, appare utile porre maggiore enfasi all'andamento della spesa, in quanto, rispetto alle entrate, rappresenta la componente di bilancio meno sensibile agli andamenti dell'economia; da ciò deriva che il controllo della spesa in relazione al trend del PIL consente di agire sulla componente del saldo di bilancio più sensibile alle scelte discrezionali del Legislatore, diversamente da quanto avviene dal lato delle entrate dove il rendimento (intermini di gettito finale) della legislazione tributaria è strettamente connessa al ciclo economico, specie quella legata alle imposte sul reddito[16].

Inoltre il Patto di Stabilità e Crescita, nel farvi riferimento per valutare la tendenza di un Paese al perseguimento dell'obiettivo di medio termine, esclude sia la spesa per investimenti che quella per interessi, oltre ai costi connessi a programmi dell'Unione interamente finanziata con

---

dello Stato. La richiesta si fa particolarmente forte in periodi di stagnazione o recessione economica per i ben noti legami fra investimenti e crescita. L'impostazione originaria di Maastricht rimane ferma. Gli investimenti pubblici concorrono alla determinazione delle passività complessive dello Stato, ma la Commissione ne deve tenere conto ai fini di una valutazione dei disavanzi di bilancio. E questo vale in special modo per gli investimenti in linea con le strategie comuni dell'Unione, che possono in qualche modo considerarsi approvati da quest'ultima".

[15] Indicative, al riguardo, sono le considerazioni di P. De Ioanna (*La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 60) secondo cui "vi è una lettura storico-istituzionale e politica della vicenda europea in atto (…); e c'è una lettura sostanzialmente mercantile e liberista. La prima è progettuale: il disegno istituzionale richiede energie, progetti, senso del futuro, linee di forza e visione di assetti costituzionali; la seconda mi appare "rassegnata"; sono le forze del mercato finanziario globale che decidono; si può fare ben poco; si deve solo ridurre il perimetro del servizio pubblico e del welfare per trovare la via di un rilancio dello sviluppo economico che deve passare per un forte ridimensionamento dei diritti di cittadinanza che prevedono prestazioni coperte con il prelievo obbligatorio". De Ioanna ritiene che ci sia bisogno oggi di una risposta politico istituzionale e progettuale, che non può essere demandata ad organi tecnici quali, ad esempio, il *fiscal council* ad imitazione di quanto avviene per la politica monetaria, per realizzare obiettivi in termini di crescita economica ed occupazione.

[16] Giova richiamare, al riguardo, quanto precisato da P. Maillet (op. cit., in *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, n. 404, Gennaio 1997, pag. 8) "*l'effet économique réel du budget et de la variation du solde budgétaire dépend de la composition des deux composantes du budget, ressources et dépenses, et de leur évolution; c'est ainsi qu'une augmentation (reductio) des dépenses ou d'une reductio (augmentation) des ressources fiscales; ajoutons aussi que la structure même des dépenses et celle de la fiscalité peut influencer les impacts, tant en ce qui concerne leur ampleur que leur échéance (pour les dépenses, rôle decisif du choix entre financement d'investissement, dépenses de fonctionnement courant, transfers). Enfin, les même taux de variation du solde ou des grandes composantes budgétaires ont des impacts différents selon les pays, du fait de la varieté des structures économiques et des comportements des acteurs. Des raisonnement globaux –a fortiori des régles imperatives- concernant uniquement le chiffre global du deficit peuvent être gravement inadaptés et mener à des résultats pervers*". Valutando le conclusioni del Consiglio Europeo di Dublino del 13-14 dicembre 1996 (che peraltro aveva confermato la regola del 3% per il rapporto deficit/PIL, salvo deroghe per circostanze eccezionali), Maillet critica non solo il fatto che in tale sede non era stata risolta l'asimmetria tra politica monetaria e politica di bilancio -nel senso che quest'ultima veniva vincolata al perseguimento in via prioritaria dell'obiettivo della stabilità dei prezzi (compito istituzionale demandato alla futura Banca Centrale Europea) ma, di converso, non veniva disciplinato il sostegno del Sistema Europeo delle Banche Centrali nei confronti delle politiche economiche generali nella Comunità, come peraltro previsto all'art. 105 del Trattato di Maastricht, ma anche che "*le rôle de la politique budgétaire pris en compte est limité au solde global (…) et l'esamen des mesures à impact structurel, decisive tant pour une vision à moyen terme de la stabilité des prix que pour l'emploi (…) continueront à être examinées séparément et de façon autonome. On est encore loin d'une véritable stratégie économique de l'Union*" (pag. 12).

fondi europei ed agli oneri per modifiche non discrezionali per le indennità di disoccupazione, cioè per la principale "voce" che rientra nella categoria dei c.d. "stabilizzatori automatici".

Queste considerazioni riferite al piano europeo hanno diretto riscontro sulle regole nazionali cui dovranno confrontarsi le scelte di bilancio dei *policy-makers* proprio per effetto delle previsioni contenute in particolare nella legge n. 243/2012: un eventuale obiettivo di medio termine concordato dalle autorità italiane che si discosti dal pareggio *tout court* non entrerà in contrasto con le novellate disposizioni costituzionali afferenti la materia, in quanto è sul perseguimento di questo obiettivo che si valuta l' "equilibrio" dei conti pubblici, non sul valore assunto dall'obiettivo stesso.

Al di là delle farraginosità già evidenziate a proposito della nuova formulazione dell'art. 81, il "rinvio mobile" che permea la legge "rinforzata" demanda al livello europeo la definizione dell'indirizzo politico-finanziario, non nel senso della predeterminazione di quest'ultimo sulla base di regole giuridiche fissate *ex ante* ma secondo accordi assunti di volta in volta con il Consiglio e la Commissione, certamente nell'ambito dei limiti e secondo le procedure previste ma senza per questo limitarsi ad una mera verifica del perseguimento del pareggio contabile, sia pure "filtrato" dagli effetti del ciclo economico.

In tale contesto, l'insieme delle prescrizioni introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 e dalla legge "rinforzata" n. 243 del 2012, in connessione con le regole previste dall'ordinamento sovranazionale, influenzerà il ruolo esercitato dai soggetti istituzionali nazionali quali "guardiani del bilancio", nonché i rapporti tra gli attori protagonisti della decisione di bilancio, il Governo ed il Parlamento.

2. In prima battuta: le questioni connesse alla giustiziabilità del "pareggio" ed il ruolo della Corte Costituzionale.

L'effetto immediato della riforma del 2012 è stato quello di integrare il parametro di costituzionalità nei giudizi di legittimità dinanzi alla Corte Costituzionale per leggi comportanti nuovi e maggiori oneri, cui viene ora ricompresa anche la legge di bilancio[17].

[17] Nel senso G. Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, pag. 7: "la previsione di una maggioranza di approvazione qualificata per la legge de qua, nel renderla immodificabile da leggi successive non approvate con la medesima speciale maggioranza, consente di assumerla come parametro interposto nel giudizio di costituzionalità sulle violazioni dell'art. 81 Cost. Per la parte in cui la legge rinforzata definisce i contenuti che la legge di bilancio potrà assumere, la sua "parametricità" è in re ipsa. Essa si configura, difatti, come una vera e propria "norma sulla normazione", dotata -in quanto tale- di prevalenza gerarchica di tipo contenutistico-sostanziale sulla legge di bilancio e autorizzata, quindi, a imporre a quest'ultima limiti di validità costituzionalmente sindacabili. Eguale valore di parametro va riconosciuto alla legge rinforzata in tutti gli ambiti di disciplina ad essa

La nuova formulazione del terzo comma dell'art. 81 (che rielabora l'originario quarto comma) ha così esteso anche alla legge di bilancio l'obbligo di copertura, facendola rientrare nell'alveo della legislazione sostanziale *tout court* e rendendola suscettibile, pertanto, di essere sindacata dalla Corte.

Come esaminato in precedenza, la giurisprudenza costituzionale in materia di leggi di spesa si è focalizzata, sin dalle prime pronunce degli anni '50, sul rispetto dell'obbligo di copertura di nuove e maggiori spese, senza però ingerirsi, per quanto possibile, nella sfera di discrezionalità politica del Legislatore (anzi, ribadendone l'autonomia decisionale in talune, importanti pronunce). In tale contesto, lo stesso principio dell'equilibrio tendenziale, pur proclamato dalla Corte nella sentenza n. 1 del 1966, è stato derivato dall'interpretazione estensiva circa l'obbligo di copertura e le modalità con le quali provvedervi, non annoverabile pertanto come vincolo contenutistico da perseguire ad ogni costo da parte dei *policy-makers*.

L' "equilibrio" tra entrate e spese (inciso, peraltro, che riprende letteralmente la nuova versione del primo comma dell'art. 81) non coincideva così con il "pareggio" di bilancio: in altri termini, si poneva l'attenzione sulla corretta quantificazione e copertura delle spese introdotte da ogni "altra" legge, non su un vincolo giuridico che Governo e Parlamento dovevano perseguire e la Corte stessa, se del caso, sindacare.

Ciò premesso, il problema della giustiziabilità del pareggio è stato dibattuto in dottrina all'indomani della riforma del 2012 in quanto, se anche la legge di bilancio è soggetta all'obbligo di copertura, allora anch'essa deve poter essere sottoposta al sindacato della Consulta. Estendendo tale vincolo anche al bilancio, si dovrebbe ottenere giocoforza il "pareggio" tra entrate ed uscite.

In realtà, occorre fare una precisazione di partenza: è da ritenere, infatti, che ciò che viene ad essere oggetto dell'obbligo di copertura non sia la legge di bilancio *tout court* -cioè l'insieme delle spese autorizzate negli Stati di previsione dei vari Dicasteri- bensì la parte dispositiva della legge stessa. Sono le norme che introducono nuove disposizioni, ovvero modificano/abrogano la legislazione sostanziale preesistente ad essere sottoposte al vincolo del terzo comma dell'art. 81.

A prima vista, tale distinzione pare riprendere l'antica distinzione dottrinaria -che potrebbe apparire ormai anacronistica- tra la legge che approva il bilancio ed il bilancio stesso: in realtà, qui si intende solamente porre l'accento sul rapporto che intercorre tra la parte dispositiva e quella

---

riservati dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012. Tali ambiti devono, infatti, considerarsi indisponibili da parte di leggi successive non approvate a maggioranza assoluta dei componenti di entrambe le Camere. Ne consegue che nel giudizio costituzionale sul rispetto dell'art. 81 Cost. potranno essere dedotti tanto vizi sostanziali, derivanti dall'incompatibilità dispositiva della legislazione finanziaria con puntuali contenuti precettivi della legge rinforzata, quanto vizi di competenza, derivanti dalla violazione della riserva costituzionalmente disposta in favore di tale legge".

meramente contabile della legge di bilancio rispetto all'obbligo costituzionale di copertura, non riproporre la teoria della legge di bilancio come legge di approvazione (che sarebbe, oltre che superata, anche contraddittoria rispetto al venir meno della natura "formale" della legge di bilancio a seguito dell'abrogazione del terzo comma dell'art. 81).

Per chiarire il punto, giova richiamare l'art. 14 della legge n. 243 del 2012 in base al quale "i nuovi o maggiori oneri derivanti dalla legge di bilancio devono risultare compatibili con il rispetto dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio stesso", inteso come saldo strutturale coerente con l'obiettivo di medio termine.

La disposizione non fa riferimento all'obbligo di copertura finanziaria per l'insieme delle spese previste in bilancio, bensì si riferisce ai nuovi o maggiori oneri (riprendendo l'inciso del novellato terzo comma dell'art. 81) per i quali è previsto l' "equilibrio" (contemplato nella nuova versione del primo comma dell'art. 81).

Quali sono questi "nuovi" o "maggiori" oneri? Quelli determinati (anche) da una riquantificazione degli stanziamenti di spesa e/o delle stime di entrata in base alla legislazione vigente, o solo i carichi finanziari derivanti dalle disposizioni normative contenute nella legge di bilancio?

La formulazione della norma in esame appare un infelice "connubio" tra principio di "equilibrio" e obbligo di copertura finanziaria[18]. In ogni caso, si può ritenere che la Corte non potrà spingersi a sindacare l'effettivo "equilibrio" dei conti (concetto, peraltro, molto più generico rispetto a quello del "pareggio") se non dal punto di vista della conformità del saldo strutturale ivi indicato rispetto all'obiettivo a medio termine concordato in sede europea dalle autorità di governo nazionali; invece, la Consulta potrà valutare se l'insieme delle disposizioni della "prima sezione" della legge di bilancio soddisfano il requisito della copertura finanziaria.

---

[18] A. Brancasi (*L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2012, pag. 1685 e seguenti) nel criticare il contenuto delle sentenze n. 70 e 115 del 2012 della Corte Costituzionale laddove concepiscono l'obbligo della copertura come garanzia dell'equilibrio di bilancio, inteso come vincolo contenutistico, ritiene che "non ha senso continuare a sostenere che l'obbligo della copertura serve a garantire l'equilibrio di bilancio, perché a ciò provvedono in maniera esplicita apposite disposizioni, e diventa inevitabile una lettura del quarto comma dell'art. 81 in termini di conformazione dei processi decisionali (…) L'idea che la Costituzione imponga limitazioni quantitative alle politiche di bilancio costituisce l'elemento di continuità tra le due pronunzie e, per quanto espressa in termini generici, svela l'intento della Corte di allinearsi all'indirizzo di fondo della riforma dell'art. 81, quasi a volergli dare efficacia ancor prima dell'entrata in vigore della norma. Se però dal livello delle finalità ultime di politica istituzionale, si passa a quello degli strumenti a tal fine utilizzati, il nesso di coerenza, tra le due sentenze e tra queste e la riforma dell'art. 81, registra diversi punti di rottura. Tra le due pronunzie si può riscontrare una certa contraddizione nel voler garantire l'equilibrio con strumenti che appaiono alternativi; d'altra parte le interpretazioni utilizzate sono poi smentite dalla riforma, per cui non riescono ad apportare alcun contributo alla spiegazione delle nuove disposizioni. Infatti imporre alle normali leggi di quantificare, e coprire, tutte le spese, e configurare in tal modo il bilancio alla stregua di un mero «conto patrimoniale riassuntivo» di decisioni già prese, contraddice l'estensione dell'obbligo della copertura al bilancio, il quale, in quanto appunto mero «conto», dovrebbe già trovarsi in tendenziale equilibrio".

A sostegno di tale interpretazione si può richiamare il comma 7 dell'art. 15 della legge n. 243 del 2012, che prevede l'obbligo di predisporre la relazione tecnica per le modifiche normative contenute nella prima sezione del disegno di legge di bilancio[19].

Al tempo stesso, non inficia la validità del ragionamento il fatto che lo stesso comma 7 estenda la previsione della relazione tecnica alle proposte di rimodulazione, in quanto queste ultime, ai sensi dell'art. 23, terzo comma della legge n. 196 del 2009, si riferiscono alle variazioni compensative all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione delle dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, indicati nella prima sezione della legge di bilancio. Tale vincolo ha natura diversa dall'obbligo di copertura del terzo comma dell'art. 81, in quanto viene annualmente determinato in base all'obiettivo di medio termine stabilito di volta in volta, non in forza di un vincolo giuridico cristallizzato in Costituzione.

Peraltro, poiché i saldi differenziali vengono stabiliti nella prima sezione della legge di bilancio (il ricorso al mercato indicato nella seconda sezione è un dato sostanzialmente di risulta che concorre al'equivalenza tra le entrate e le uscite iscritte nel documento contabile) non si può non evidenziare una contraddizione di fondo: le norme ivi previste devono rispettare l'obbligo di copertura se determinano "nuovi" o "maggiori" oneri, mentre i saldi non vi sono soggetti se non comportano, appunto "nuovi" o "maggiori" oneri.

Nell'attuale politica di razionalizzazione della finanza pubblica, la tendenza è naturalmente quella di ridurre gli oneri; ma se in futuro l'obiettivo a medio termine consentisse un disavanzo strutturale, o comunque un peggioramento dello stesso, allora si dovrebbe provvedere alla copertura dello stesso? Il problema nasce, evidentemente, dal fatto che la prima sezione del bilancio -cioè proprio nella parte dove vengono indicati anche i saldi differenziali- è gravata da un duplice vincolo, quello dell'equilibrio tra entrate e spese e quello di copertura finanziaria: motivo per cui sarebbe stato più opportuno prevedere che tali voci venissero spostate nella seconda sezione della legge di bilancio, ritornando alla *ratio* originaria del bilancio quale luogo dove si

[19] Ai sensi del comma 7 dell'art. 15 della legge n. 243 del 2015, "le modifiche normative contenute nella prima sezione del disegno di legge di bilancio e le proposte di rimodulazione contenute nella seconda sezione relative a ciascuno stato di previsione sono corredate di una relazione tecnica sulla quantificazione degli effetti recati da ciascuna disposizione, nonché sulle relative coperture. Alla relazione tecnica é allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche".

determina l'indirizzo politico finanziario e riprendendo soprattutto la logica sottesa alla versione originaria dell'art. 81[20].

Evidentemente, ai fini della presente analisi, tutto ciò complica ulteriormente un eventuale sindacato di legittimità della Corte Costituzionale, che dovrebbe, in ogni caso, limitarsi all'esame della prima sezione della legge.

Per quanto riguarda la seconda sezione, invece, si ritiene che la Corte potrebbe sindacare le modalità di calcolo delle entrate stimate e delle spese previste dal Governo in sede di predisposizione del documento contabile; più che la copertura *tout court* e l' "equilibrio", ciò che rileva in questo caso appare essere la corretta quantificazione, da valutare non solo secondo i parametri economici indicati nei documenti di programmazione e di bilancio cui fa riferimento il terzo comma dell'art. 15 della legge "rinforzata"[21] ma anche ai dati forniti dal *fiscal council* e da altri organismi, anche europei, al fine di operare un controllo di "plausibilità", non potendo certo la Corte operare *motu proprio* un esame estremamente tecnico[22].

---

[20] Secondo D. De Grazia, *Crisi del debito pubblico e riforma della Costituzione*, in *IANUS*, n. 7, 2012, pag. 146 "con l'estensione alla legge di bilancio dell'obbligo di copertura la Costituzione pone vincoli di politica finanziaria al bilancio, il cui equilibrio non potrà essere, dunque, soltanto formale (come parità formale tra le entrate e le spese). Ciò significa che, anche laddove, nei limiti che si sono visti sopra, il bilancio rechi l'autorizzazione a ricorrere all'indebitamento, i relativi oneri dovranno ricevere adeguata copertura, in un arco di tempo pluriennale, con un piano di ammortizzazione del debito che consenta di assicurarne la sostenibilità". In nota, aggiunge De Grazia che "è evidente, infatti, che il ricorso all'indebitamento assicura, nell'anno di contrazione del debito, un'entrata finanziaria che, però, si traduce negli esercizi successivi in un obbligo di restituzione, e dunque in passività. Ecco che la previsione dell'obbligo di copertura finanziaria anche a carico del bilancio che autorizzi la contrazione di debito esprime chiaramente l'esigenza che gli oneri conseguenti siano "internalizzati" nel bilancio e che, quindi, il debito sia assunto solo se finanziariamente ed economicamente sostenibile". In realtà, tale interpretazione appare eccessivamente restrittiva, nella considerazione che il piano di ammortamento è previsto dalla legge n. 243 del 2012 per il solo debito contratto dagli enti territoriali, ai sensi del sesto comma dell'art. 119 della Carta.

[21] Si rammenta, al riguardo, che già la sentenza n.1 del 1966 prevedeva che le spese future potevano essere finanziate anche con la previsione di maggiori entrate "tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che s'intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del Paese: sui quali punti la Corte potrà portare il suo esame nei limiti della sua competenza" (*Considerato in diritto n. 8*). Pertanto, già all'epoca la Corte Costituzionale precisava di poter valutare la previsione di maggiori entrate anche in base ai documenti programmatici predisposti dall'Esecutivo.

[22] Si richiama quanto evidenziato in proposito da G. Scaccia (op. cit., in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, pag. 11-12) con riferimento alla giurisprudenza della Corte di Karlsrue in materia:"il Bundesverfassungsgericht tedesco -che sul punto può vantare un'esperienza più che quarantennale, visto che la prima disciplina costituzionale di limitazione del debito risale al 1969- ha riconosciuto al legislatore un margine di apprezzamento discrezionale su tali valutazioni (Einschätzungsprärogative), ma ha pure statuito che l'intensità del controllo delle prognosi deve aumentare a misura che lo scostamento fra i dati forniti da Governo e Parlamento e quelli risultanti dai principali istituti di statistica si fa consistente. Così, nella sentenza del 18 aprile 1989, il Tribunale costituzionale federale ha stabilito che i giudizi e le valutazioni del Governo non solo non devono essere in sé arbitrari o irragionevoli, in quanto manifestamente contrastanti con le acquisizioni scientifiche, ma devono essere coerenti con i dati economico-finanziari resi disponibili dagli organi legislativamente deputati alla formazione delle decisioni di politica economico finanziaria, fra cui la Deutsche Bundesbank e il Finanzplanungsrat (consiglio di programmazione finanziaria). Il medesimo Tribunale ha inoltre chiarito che, quando le prognosi sulla congiuntura economica restano all'interno della banda di oscillazione, del range dei valori indicati dai predetti istituti, il controllo costituzionale è limitato alla manifesta irragionevolezza delle valutazioni legislative; mentre, allorché i dati forniti dal Governo si collocano fuori da questa

Anche per quanto riguarda le deroghe al principio dell' "equilibrio" rappresentate dall'effetto del ciclo economico e degli eventi eccezionali, risulta difficile delineare un sindacato della Corte Costituzionale, per due motivi diametralmente opposti.

Da una parte, la valutazione circa l'effetto delle fasi favorevoli ed avverse dell'economia trascende da qualunque fondamento giuridico ma deriva solamente da correzioni prettamente statistico-economiche dei saldi di bilancio (peraltro oggetto ormai di valutazioni da parte degli organi tecnici dell'Unione Europea).

Dall'altra parte, la delibera parlamentare che autorizza il ricorso all'indebitamento per gli eventi eccezionali potrebbe essere sindacata solo in presenza di una valutazione contrastante da parte delle competenti istituzioni europee, data la genericità delle fattispecie indicate dalla legge n. 243 del 2012 ("periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea", ovvero "eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese").

Peraltro, in tal caso difficilmente si potrebbe configurare un ruolo "in contraddittorio" rispetto alle scelte delle Assemblee da parte dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, essendo difficile immaginare che quest'ultimo possa esprimersi diversamente dalla maggioranza -peraltro qualificata- delle Assemblee legislative che autorizza tale deroga.

Al più, nel corso del giudizio la Corte potrebbe operare un controllo di proporzionalità in merito all'idoneità della delibera a perseguire il fine per cui è preposta, nonché alla necessità delle misure impiegate per tale obiettivo in modo da determinare il minor sacrificio possibile[23].

Peraltro, la natura giuridica della delibera è controversa, talchè se non venisse configurata tra le leggi o gli atti aventi forza di legge sarebbe *ab origine* esclusa dal sindacato della Corte.

Accanto alle questioni qui evidenziate, si pone il problema delle modalità di accesso alla Corte Costituzionale nella specifica materia finanziaria, all'indomani della modifica dell'art. 81.

---

forbice, il giudice delle leggi, esercitando uno scrutinio stretto, può acquisire consulenze tecniche per verificare se i dati forniti dal Governo siano davvero attendibili e quindi imporre al legislatore un rafforzato onere dimostrativo".

[23] Cfr. G. Scaccia (op. cit., in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, pag. 16), secondo il quale, tra l'altro, "per conformarsi alla regola del "mezzo più lieve", in particolare, la misura dello sbilancio dovrebbe essere perfettamente commisurata agli effetti dannosi dell'evento eccezionale, senza esorbitare dalla misura strettamente necessaria a compensare tali effetti. Inoltre, le nuove assunzioni di credito dovrebbero essere finalizzate esclusivamente alla copertura dei danni materiali o economico-finanziari prodotti dalle calamità naturali o dalle crisi economiche che giustificano la deroga al pareggio, con la logica conseguenza che le assunzioni supplementari di credito non potrebbero coprire spese correnti". Peraltro, se la Corte seguisse tale indicazione, si avrebbe una ulteriore conferma circa il limite posto alla possibilità per lo Stato di porre in essere politiche economiche discrezionali al fine di intervenire in una situazione di particolare gravità -al di là del mero "assorbimento" delle ricadute sul bilancio- e una tendenziale sovrapposizione tra questa deroga con quella afferente all'effetto-ciclo.

Come noto, il ricorso alla Corte segue due canali, quello in via principale e quello in via incidentale

Nella giurisprudenza fin qui seguita dalla Consulta, il primo è risultato prevalente e ha riguardato, nella maggior parte dei casi, ricorsi da parte dello Stato nei confronti di leggi regionali di spesa di cui si contestava la copertura finanziaria (specie all'indomani della riforma del Titolo V nel 2001); il caso opposto è stato molto meno frequente, dovendo le Regioni dimostrare che l'inosservanza delle disposizioni costituzionali in materia di bilancio da parte di leggi statali abbia determinato una lesione della propria sfera di competenza.

In sostanza, l'art. 81, pur nella sua versione originaria, è stato impiegato dallo Stato per controllare l'evoluzione dei bilanci regionali ed evitare ricadute negative sugli equilibri finanziari generali[24]: è ipotizzabile che tale orientamento non cambierà all'indomani della riforma costituzionale del 2012, anzi potrebbe vieppiù rafforzarsi, potendo riguardare anche le leggi di bilancio regionali, non solo i provvedimenti normativi aventi riflessi finanziari.

Indicative, al riguardo, sono le sentenze emesse dalla Corte nel corso del 2012, a partire dalla pronuncia n. 70, che, come già evidenziato, hanno anticipato i contenuti della legge costituzionale n. 1 del 2012 mediante una interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura previsto dal quarto comma dell'art. 81 originario.

E' da considerare, peraltro, che gli stessi vincoli al bilancio previsti nel nuovo art. 119 per gli enti territoriali risultano più cogenti di quelli riferiti al bilancio dello Stato, non potendo ricorrere per tali livelli di governo quelle deroghe al divieto di indebitamento indicate al secondo comma dell'art. 81 con riferimento all'effetto del ciclo economico e degli eventi eccezionali sui saldi di finanza pubblica[25].

---

[24] Cfr. G. Scaccia, op. cit., in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, pag. 3-4.

[25] Tale impostazione si pone nel solco di quanto avvenuto a seguito della riforma costituzionale spagnola sul principio del pareggio di bilancio che infatti, non a caso, è stata osteggiata da subito dal Parlamento autonomo catalano, il quale aveva fatto ricorso (invano) al Tribunale Costituzionale per presunta violazione della propria autonomia finanziaria. Evidenzia, al riguardo, C. Fasone (op. cit., in *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia, Atti del seminario tenutosi a Roma alla Luiss Guido Carli il 18 novembre 2011*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, pag. 227) che "dal testo costituzionale traspare il timore che la sostenibilità dei conti pubblici spagnoli possa essere messa a repentaglio principalmente da politiche di bilancio "autonome" delle CCAAA. E si "corre ai ripari" introducendo una marcata asimmetria nella posizione dello Stato e delle CCAA già nel nuovo art. 135 CE". Peraltro, secondo Fasone tale asimmetria è resa ancor più evidente dal fatto che la legge organica emanata in attuazione del principio del pareggio, nel disciplinare la giustiziabilità di tale clausola dinanzi al Tribunale costituzionale "accentua ulteriormente la disparità di trattamento tra lo Stato -a carico del quale non è neppure contemplata l'ipotesi di violazione del nuovo art. 135 CE- e le Comunità autonome, sottoposte tanto ad una serie di complicati meccanismi di controllo politico, quasi replicando a livello nazionale il modello prescelto dal legislatore europeo nel c.d. "six pack" , quanto al controllo del Tribunale costituzionale sul rispetto della clausola costituzionale sul pareggio di bilancio. Un'analoga previsione (…) manca invece per l'azione del legislatore e delle altre autorità di governo a livello statale".

Invece, con riferimento al ricorso in via incidentale, nella giurisprudenza costituzionale si riscontra, allo stato, una certa difficoltà a rinvenire soggetti interessati all'impugnazione di leggi prive di copertura: ciò che rischia di far difetto è il requisito della rilevanza rispetto alla controversia presso il giudice *a quo*, necessario per superare il vaglio di ammissibilità e consentire così alla Corte Costituzionale stessa di esprimersi nel merito.

In effetti, i vincoli sottesi al principio di "equilibrio" di bilancio ed all'obbligo di copertura finanziaria riguardano i rapporti tra le istituzioni più che le relazioni intersoggettive: in ogni caso, non si possono trascurare gli sforzi che la giurisprudenza sta compiendo, anche in altri settori, per colmare eventuali "zone franche" del giudizio di costituzionalità.

In particolare, si vuole qui fare riferimento alla recente sentenza n. 1 del 2014 che ha dichiarato l'incostituzionalità di talune disposizioni della legge n. 270/2005 per l'elezione del Parlamento nazionale, dopo aver ritenuto ammissibile il ricorso in via incidentale presentato dalla Corte di Cassazione con l'ordinanza del 17 maggio 2013, a seguito di una azione di accertamento circa il rispetto del diritto di voto intentata da privati cittadini presso il giudice ordinario.

Sulla falsariga di tale pronuncia, pur afferente tutt'altra materia, non si può escludere che anche nelle specifiche questioni di bilancio la Corte Costituzionale possa dare vita ad un indirizzo giurisprudenziale pioneristico che allarghi le attuali strettoie del ricorso incidentale[26]; interessante, al riguardo, il fatto che proprio nella sentenza n. 1 del 2014 vengano richiamate due precedenti pronunce già esaminate, la n. 226 del 1976 e la n. 384 del 1991, concernenti il sindacato di costituzionalità di leggi di spesa rispetto all'art. 81 della Carta che, analogamente alla legge elettorale, tendono ad essere più difficilmente sottoposte al vaglio della Consulta rispetto alle normali leggi.

---

[26] Nella sentenza n. 1 del 2014, la Corte rappresenta, tra l'altro, che "l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nel corso di tale giudizio si desume precisamente dalla peculiarità e dal rilievo costituzionale, da un lato, del diritto oggetto di accertamento; dall'altro, della legge che, per il sospetto di illegittimità costituzionale, ne rende incerta la portata. Detta ammissibilità costituisce anche l'ineludibile corollario del principio che impone di assicurare la tutela del diritto inviolabile di voto, pregiudicato -secondo l'ordinanza del giudice rimettente- da una normativa elettorale non conforme ai principi costituzionali, indipendentemente da atti applicativi della stessa, in quanto già l'incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante. L'esigenza di garantire il principio di costituzionalità rende quindi imprescindibile affermare il sindacato di questa Corte -che «deve coprire nella misura più ampia possibile l'ordinamento giuridico» (sentenza n. 387 del 1996)- anche sulle leggi, come quelle relative alle elezioni della Camera e del Senato, «che più difficilmente verrebbero per altra via ad essa sottoposte» (sentenze n. 384 del 1991 e n. 226 del 1976). Nel quadro di tali principi, le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili, anche in linea con l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato. Diversamente, si finirebbe con il creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto; per ciò stesso, si determinerebbe un vulnus intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato" (*Considerato in diritto n. 2*).

Tuttavia, sembra difficile che ciò possa avvenire in nome del rispetto del principio dell' "equilibrio" o dell'obbligo di copertura, in quanto gli stessi sono più che altro suscettibili di incidere sull'effettiva fruizione dei diritti e, pertanto, il problema sarebbe piuttosto quelli di bilanciare siffatti principi di natura finanziaria con la tutela di altri valori costituzionali[27].

Gli unici diritti che paiono strettamente connessi alla questione della sostenibilità delle decisioni di finanza pubblica sono quelli delle generazioni future, peraltro non espressamente menzionati in Costituzione[28]e anch'essi, per ovvi motivi, difficilmente riguardano le parti in causa in giudizi concreti.

Dal quadro testé delineato, si possono fare alcune osservazioni. Innanzitutto, si avanza più di un dubbio rispetto alla possibilità che la Corte Costituzionale possa sottoporre a giudizio l'effettivo perseguimento dell' "equilibrio" di bilancio: si tratta di un concetto troppo generico e circondato da tante e tali deroghe che difficilmente può essere oggetto di un giudizio di costituzionalità.

La stessa definizione di "equilibrio" è destinata a variare anno per anno, in relazione all'obiettivo a medio termine che verrà concordato dalle autorità di governo nazionali con le istituzioni comunitarie, nel quadro delle procedure previste dalla nuova *governance* economica europea.

In altri termini, come si può pensare di porre su un piano prettamente giuridico una questione che attiene alla sfera di discrezionalità politica, da una parte, e ad un marcato tecnicismo economico e statistico, dall'altra?

Peraltro, bisogna considerare che, pur se attualmente l'obiettivo a medio termine si configura come un pareggio o quasi-pareggio (specie all'indomani dell'entrata in vigore dei stringenti

---

[27] Evidenzia F. Gastaldi (*Ruolo della Corte Costituzionale*, in *I guardiani del bilancio*, a cura di G. Salvemini, Marsilio Editori, Venezia, 2003, pag. 104-105) che "la dottrina (…) riteneva che il giudizio in via incidentale non fosse la sede idonea per far valere le violazioni dell'art. 81, sia perché le leggi di spesa sono normalmente leggi di favore, la cui applicazione non dà luogo a controversie giudiziarie, sia perché la loro applicazione avviene quasi sempre per via amministrativa, in un rapporto tra soggetti che hanno tutto l'interesse a tale applicazione e una pubblica amministrazione che non può negare l'applicazione alla legge, e che non usa sollevare in giudizio -anche quando ne avrebbe l'interesse- dubbi sulla costituzionalità delle leggi. Inoltre, si può osservare che di frequente le leggi di spesa hanno un'efficacia limitata nel tempo, e anche per questo difficilmente sono oggetto di applicazione giudiziale".

[28] Un tentativo nel senso era stato esperito nel 2011 con un disegno di legge costituzionale (A.S. n. 2921) che modificava, tra gli altri, l'art. 31 della Carta, prevedendo che la Repubblica "promuove con appositi provvedimenti la partecipazione dei giovani alla vita politica, economica e sociale" e, soprattutto, "informa le proprie scelte al principio di equità tra generazioni": approvato il 28 settembre 2011 in prima lettura dalla Camera, non ha poi avuto seguito. Al riguardo, si rimanda alle considerazioni di N. Lupo, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2011, pag. 6. Peraltro, come rappresentato da Lupo nel corso dell'indagine conoscitiva del 17 ottobre 2011 in relazione ai ddl. costituzionali di riforma dell'art. 81, riallacciandosi alla citata proposta di modifica dell'art. 31 proprio in quei giorni giunta all'esame del Senato "credo che il principio del pareggio di bilancio possa avere e, a mio avviso, legittimamente abbia un appiglio forte, anche a livello di principi fondamentali, proprio con l'equità intergenerazionale (…) Credo, quindi, che il principio dell'equità tra generazioni (…) si presti a rappresentare, nella prima parte della Costituzione, il corrispettivo del pareggio di bilancio".

vincoli previsti dal c.d. *Fiscal Compact*), il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea fa sempre riferimento al divieto di disavanzo eccessivo che, nel protocollo allegato, viene individuato nella nota soglia del 3% rispetto al PIL. Tale limite massimo consentirebbe, in teoria, un notevole margine di flessibilità, che a sua volta si aggiungerebbe comunque alle deroghe ed alle circostanze di cui Consiglio e Commissione dovrebbero tenere conto prima di avviare la procedura sanzionatoria prevista dal Patto di Stabilità e Crescita.

In questa sede, non si ritiene che la riforma del 2012 abbia costituzionalizzato un vincolo contenutistico alle decisioni di Governo e Parlamento in materia di finanza pubblica: l'indirizzo politico finanziario non è stato cristallizzato in una previsione costituzionale, ma è stato piuttosto inquadrato nell'ottica delle procedure finanziarie multilivello che ormai permeano l'assetto dell'Unione Europea.

In assenza di un bilancio comunitario degno di tal nome, sarà la codecisione degli obiettivi di bilancio tra il livello nazionale e quello europeo il vero fondamento degli orientamenti futuri della politica di bilancio e di quella macroeconomica dei singoli Stati dell'eurozona, ivi compresa l'Italia.

Invece, il potere della Corte dovrebbe focalizzarsi principalmente sulla questione della copertura finanziaria delle leggi che comportano "nuove" e "maggiori" spese: la riforma costituzionale in esame rafforza tale potere accrescendo le fonti informative cui la Corte potrà fare riferimento per il test di plausibilità delle stime compiute dal Governo e, soprattutto, estendendo il controllo sui bilanci degli enti territoriali. Quest'ultimo aspetto acquisterà indubbiamente rilievo, come testimoniano le pronunce del 2012 che hanno anticipato i contenuti della riforma che dimostrano l'attenzione della Consulta alle possibili ricadute delle decisioni di spesa di questi livelli di governo sugli equilibri finanziari complessivi della Repubblica.

Un ultimo aspetto merita di essere considerato: le decisioni della Corte che in questa sede rilevano non sono solo i giudizi di costituzionalità delle leggi implicanti effetti finanziari in relazione alle disposizioni costituzionali in materia, ma anche quelle che determinano esse stesse ulteriori oneri a carico del bilancio per effetto delle c.d. "sentenze additive di prestazione"[29].

Si può ritenere, da una parte, che a seguito della riforma costituzionale la Corte potrà più agevolmente operare quel bilanciamento tra diritti ed equilibri finanziari che rappresenta comunque un tratto distintivo della sua giurisprudenza, come dimostra la maggiore attenzione

[29] Si veda, al riguardo, F. Donati, *Sentenze della Corte Costituzionale e vincolo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1989, pag. 1502 e seguenti, F. Politi, *Il "costo" delle sentenze della Corte Costituzionale nella recente riflessione dottrinale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene Editore, Napoli, 2004, pag. 1753 e seguenti.

volta alle conseguenze finanziarie delle proprie decisioni, ad esempio con l'adozione delle pronunce ad effetto differito.

Sotto questo aspetto, l'aver introdotto in Costituzione il principio dell' "equilibrio" in luogo del più cogente "pareggio" appare funzionale a farlo considerare l'aspetto finanziario come uno degli elementi della complessiva ponderazione dei valori costituzionali che il Giudice delle Leggi deve effettuare[30].

Dall'altra parte, non si ritiene che le pronunce comportanti maggiori spese debbano essere soggette all'obbligo di copertura, perché ciò rappresenterebbe un eccessivo gravame per l'attività della Corte che, peraltro, in sede di bilanciamento tra principi già tiene conto degli effetti finanziari delle proprie decisioni[31]. Le conseguenze sul bilancio dovranno essere poi valutate dal Governo e dal Parlamento, qualora compromettano il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, intervenendo, qualora necessario, secondo gli ordinari strumenti di copertura.

In conclusione, è plausibile ritenere che la riforma costituzionale in argomento avrà un effetto immediato sulla giurisprudenza della Corte, come peraltro sembrano segnalare le sentenze del 2012 con riferimento agli enti territoriali: parimenti rinforzati appaiono gli strumenti in mano alla Corte Costituzionale per sindacare la copertura finanziaria[32].

Tuttavia, difficilmente la Consulta potrà spingersi fino a sindacare nel merito le scelte delle autorità di governo, in nome del principio del pareggio di bilancio che, peraltro, nella legge costituzionale n. 1 del 2012 è indicato solo nel titolo della legge stessa.

Sempre per questo motivo, è invece plausibile ritenere che la Corte farà uso dei principi contenuti nella legge costituzionale n. 1 del 2012 nonché nella legge n. 243 del 2012 per sindacare in modo sempre più penetrante le decisioni di spesa degli enti territoriali (specie nell'attuale fase di razionalizzazione dei conti pubblici) con la possibilità, altresì, di riferirsi direttamente ai parametri europei di finanza pubblica -per il tramite del "rinvio mobile" che caratterizza le disposizioni della

---

[30] Cfr. A. D'Aloia, *Equilibrio finanziario e indirizzo politico nel "diritto costituzionale comune" (europeo e nazionale)*, in *Corte Costituzionale e processi di decisione politica. Atti del seminario di Otranto-Lecce del 4-5 giugno 2004*, Giappichelli Editore, Torino, 2005, pag. 481, secondo il quale tra diritti sociali ed equilibrio finanziario si ha sì un bilanciamento ineguale ma pur sempre un bilanciamento tra due "elementi che fanno parte del sistema istituzionale".

[31] Nel senso anche S. Scagliarini, op. cit., 2006, pag. 37, il quale aderisce alla dottrina maggioritaria che ritiene che l'art. 81 sia rivolto al Legislatore in via esclusiva, pur se la Corte Costituzionale non deve trascurare gli effetti finanziari delle proprie sentenze: "semmai, ci si dovrà porre il problema di come conciliare le due opposte esigenze di ristabilire, per un verso, il principio di eguaglianza tutelando i diritti previsti nella Carta Costituzionale, contemperandolo, tuttavia, con la garanzia dell'equilibrio finanziario" (pag. 38). Si veda anche C. Colapietro, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Cedam, Padova, 1996, pag. 84.

[32] Rimane comunque l'importanza del ruolo esercitato dalla Corte per garantire la corretta copertura finanziaria di "nuove" e "maggiori" spese, anche sotto l'aspetto della loro quantificazione che, secondo P. De Ioanna (*La copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in *Il bilancio dello Stato*, a cura di D. Da Empoli, P. De Ioanna e G. Vegas, Il Sole 24 Ore, Milano, 2005, pag. 241) rappresenta il "punto nevralgico nell'attuazione dell'art. 81 c. 4".

legge "rinforzata"- presi fino ad oggi in considerazione dalla Corte stessa nelle proprie pronunce soltanto come argomento *ad adiuvandum* rispetto alla centralità riconosciuta agli obiettivi nazionali di contenimento della spesa[33].

A prescindere dalle valutazioni circa le conseguenze che tale compressione del "federalismo" all'italiana inevitabilmente subirà, si vuole qui sottolineare che la giuridicizzazione del parametro nel quadro dei rapporti tra Stato e periferia non è fine a se stesso ma risulta funzionale ad assicurare gli equilibri di bilancio complessivi della Repubblica[34].

3. In prospettiva: la possibile razionalizzazione dei rapporti tra Governo e Parlamento nelle decisioni di finanza pubblica a seguito della riforma costituzionale del 2012.

Come si è visto, la costituzionalizzazione del principio dell' "equilibrio" di bilancio avrà indubbiamente l'effetto di rafforzare i parametri del giudizio di costituzionalità, ma non sembra spingersi fino al punto di giuridicizzare le scelte di bilancio.

---

[33] Cfr. A. Longo, *Alcune riflessioni sui rapporti tra l'interpretazione conforme a diritto comunitario e l'utilizzo del canone di equilibrio finanziario da parte della Corte Costituzionale*, in www.giurcost.it, 12 dicembre 2011, secondo il quale "evocando il canone dell'equilibrio finanziario la Corte costituzionale fa sempre riferimento agli obiettivi nazionali di contenimento della spesa considerati anche in relazione ai vincoli o agli obblighi, comunitari. Questo tipo di espressione che prende in considerazione i vincoli comunitari solo tramite la mediazione degli obbiettivi nazionali è trasversale a tutta la giurisprudenza in materia di equilibrio finanziario e ciò non sembra affatto casuale; anzi si riallaccia ad un vecchio leitmotiv della giurisprudenza costituzionale che già dalle prime pronunce in materia (ad esempio dalla 1 del 1966 che pure era una sentenza ampliativa del profilo giuridico del principio in esame, visto come limite alla discrezionalità del Parlamento) ha considerato il tema dell'equilibrio finanziario con estrema cautela, destinato in certo modo a sfuggire dalla pienezza del proprio sindacato, risolvendosi la scelta sull'allocazione delle risorse in parte in considerazioni prettamente tecniche e in parte in scelte squisitamente politiche". Si veda anche F. Salmoni, *Equilibrio finanziario, vincoli comunitari e giurisprudenza costituzionale*, in *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, a cura di M. D'Amico e B. Randazzo, Giappichelli Editore, Torino, 2009, pag. 441 e seguenti, con particolare riguardo alle considerazioni circa il fatto che "quanto la Consulta ha utilizzato le ragioni dell'integrazione europea, richiamando in motivazione i vincoli comunitari, lo ha fatto non già perché abbia -alla fin fine- riconosciuto che le norme dell'ordinamento europeo hanno una valenza superiore rispetto a quelle costituzionali, ma al solo scopo di rendere più pervasive le proprie argomentazioni, conferendo loro, per così dire, un plusvalore comunitario utile ad attribuire la responsabilità delle scelte volte al contenimento della spesa pubblica agli organi comunitari invece che a quelli costituzionali". Tale scelta, secondo Salmoni, deriva dal fatto che la Corte ha inteso salvaguardare le decisioni assunte in via esclusiva (cioè a prescindere dall'influenza dei vincoli europei) dalle autorità statali, ribadendo così che la responsabilità delle scelte di bilancio ricade in ogni caso sul Governo nazionale. Nel condividere tali affermazioni, si ritiene che i recenti sviluppi della *governance* economica europea portino ad una ridefinizione dell'indirizzo politico finanziario, derivante sempre più dall'interazione tra il livello europeo e quello nazionale, pur nel quadro degli stringenti vincoli previsti, da ultimo, nel c.d. *Fiscal Compact*.

[34] In altri termini, si ritiene che la Consulta, così facendo, non ricorra *sic et simpliciter* ad un criterio finanziario di tipo contenutistico, bensì tenda, di fatto, a privilegiare la responsabilità dei *policy-makers* statali rispetto all'autonomia degli enti territoriali, in ciò ponendosi nel solco dell'interpretazione estensiva dell'art. 81 e della valenza restrittiva attribuita alla materia del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117 della Carta già da tempo presenti nelle proprie pronunce.

E' inevitabile così domandarsi le ricadute della riforma sull'assetto dei rapporti tra Governo e Parlamento, la cui potestà decisionale viene apparentemente ad essere compressa dalle sempre più cogenti prescrizioni finanziarie imposte a livello europeo.

In premessa, bisogna evidenziare, ancora una volta, che accanto al rafforzamento dei vincoli contenutistici si è assistito ad innovazioni procedurali di notevole importanza che possono determinare un riassetto dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo, in controtendenza rispetto al ruolo da protagonista svolto finora dal Governo nella specifica materia, sia nei rapporti con le istituzioni comunitarie (essendo chiamato ad interloquire direttamente con queste ultime), sia nei confronti delle Assemblee (come dimostra la "torsione" maggioritaria registrata nella prassi).

E' necessario considerare, altresì, che l'attivismo del Governo in materia deriva soprattutto dalla particolare contingenza finanziaria, che tende a concentrare su tale organo le azioni correttive sulle finanze pubbliche, che richiedono al tempo stesso incisività e tempestività; il superamento dell'attuale crisi dei debiti sovrani favorirà indubbiamente un recupero del ruolo del Parlamento, che potrebbe vieppiù giovarsi di un quadro ordinamentale definito e rafforzato (anche dal punto di vista della gerarchia delle fonti) nell'ambito del quale esercitare la propria attività di controllo[35].

Teoricamente, la tendenza al pareggio di bilancio dovrebbe rafforzare, per sua natura, l'organo dotato di maggiore capacità e rapidità nella decisione. Di fatto, tuttavia, l'emanazione "alluvionale" di decreti leggi di risanamento finanziario che si è registrata a partire dal 2008 sembra soffrire proprio quella capacità di programmazione a medio termine che dovrebbe risultare, in una forma di governo parlamentare, dal corretto funzionamento del *continuum* maggioranza parlamentare-Esecutivo.

La carente partecipazione delle Assemblee nei processi decisionali di finanza pubblica, non certo migliorata dalla patologica prassi degli emendamenti parlamentari privi di un disegno organico e spesso volti a indebolire i vincoli finanziari anziché a rinsaldarli, ancorché in parte fisiologica in un contesto di emergenza economico-finanziaria, assume per l'Italia caratteri patologici perché intrinsecamente connessa a carenze strutturali dell'architettura istituzionale, stretta tra "pulsioni" maggioritarie e "resistenze" assembleari e proporzionalistiche che, nel loro radicalismo, non possono trovare formule di compensazione ma determinano oggi uno squilibrio a vantaggio (apparente) dell'Esecutivo, sotto la spinta del vincolo europeo.

---

[35] Cfr. N. Lupo, op. cit., in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 135, il quale evidenzia, altresì, il parallelismo con il caso spagnolo dove il ricorso alla decretazione d'urgenza, a fronte di un uso storicamente ridotto, è notevolmente aumentato per far fronte alla crisi, con una frequenza più che doppia rispetto alla media degli anni dal 1990 al 2010.

Come evidenziato in precedenza, aspetti istituzionali e di bilancio appaiono strettamente collegati tra loro: tale legame era emerso già nel dibattito in sede di Assemblea Costituente a proposito della stesura dell'art. 81, per poi trovare conferma nella prassi delle decisioni di spesa, le cui carenze venivano a sovrapporsi alle criticità della forma di governo parlamentare "all'italiana", almeno fino al momento in cui margini di manovra nella finanza pubblica non sono stati progressivamente ridotti dalla crescente influenza dell'ordinamento comunitario. Tuttavia, mentre in origine il contesto istituzionale influenzava la sfera della finanza pubblica, ora si assiste ad una sorta di ribaltamento delle posizioni.

Escludendo il particolare contesto economico, due sono le ragioni che hanno portato a tale evoluzione.

In primo luogo, la cogenza dei vincoli europei (anche per effetto della pressione dei mercati finanziari) si è sviluppata sullo sfondo di un sistema istituzionale comunitario caratterizzato dalla primazia del Consiglio e della Commissione, con un ruolo sostanzialmente secondario del Parlamento Europeo.

E' stato perciò inevitabile che l'interlocuzione tra il livello nazionale e quello sovranazionale avvenisse mediante queste due istituzioni con i Governi degli Stati membri: nel caso della Commissione per l'estremo tecnicismo dei rapporti connaturato con la natura di tale organo, nel caso del Consiglio per l'ovvia constatazione che lì siedono i rappresentanti degli Esecutivi nazionali. Il fatto che questi ultimi siano comunque collegati alla propria maggioranza mediante il meccanismo fiduciario (cosa che riguarda tutti i Paesi Europei, anche quelli che presentano una forma di governo semi-presidenziale, come la Francia) non fa venir meno il ruolo subordinato delle Assemblee elettive, ancora più marcato per l'Italia alla luce del problematico raccordo tra Esecutivo e Legislativo.

Peraltro, la disamina compiuta in precedenza ha messo in luce come il rafforzamento dei vincoli contenutisti di bilancio abbia ancora più messo in crisi il ruolo dei Parlamenti, diversamente da quanto avvenuto prima del Patto di Stabilità e Crescita. Non a caso, con gli impegni assunti dapprima con l'accordo sul Sistema Monetario Europeo e con l'Atto Unico Europeo, successivamente con il Trattato di Maastricht, il progressivo rafforzamento del Governo è stato accompagnato da importanti novità della legislazione di contabilità e dei regolamenti parlamentari, sullo sfondo della svolta maggioritaria dei primi anni '90 che perseguiva la razionalizzazione del parlamentarismo attraverso la riconfigurazione delle Assemblee, in modo da derivare, in via indiretta, un più incisivo ruolo del potere esecutivo.

Dalla fine degli anni '90, invece, l'unica novità di rilievo è stata la legge n. 196 del 2009 (che peraltro ha formalizzato orientamenti già presenti nella legislazione e nella giurisprudenza) a

fronte di una sostanziale invarianza dei regolamenti parlamentari. Peraltro, ciò è avvenuto con una progressiva attenuazione dello spirito della riforma uninominale del 1993 che ha portato, nel 2005, all'introduzione di una nuova legge elettorale basata sul "premio" di maggioranza e delle c.d." liste bloccate", cioè su meccanismi che hanno fatto derivare dall'alto quella investitura diretta del Presidente del Consiglio che nel sistema precedente era un portato naturale ma, al tempo stesso, inevitabile delle dinamiche del *first past the post* a livello di collegio, cioè della modalità di selezione della rappresentanza parlamentare.

Il ribaltamento dei ruoli che ne è derivato si è iscritto in un complessivo irrigidimento delle politiche di bilancio, determinando una disarmonia di fondo delle decisioni di finanza pubblica: il temporaneo ritorno al sistema proporzionale che era stato in vigore fino al 1992 a seguito della nota sentenza n. 1 del 2014 della Consulta e le recenti restrizioni del Patto di Stabilità e Crescita avvenute con il c.d. *Six pack*" ed il *Two pack*, cui si sono aggiunte, da ultimo, le prescrizioni del c.d. *Fiscal Compact*, sembrano offrire un quadro peggiorativo e pessimistico sulle prospettive del rapporto tra Governo e Parlamento.

In realtà, proprio le recenti innovazioni della *governance* economica europea e la modalità di recepimento nella nostra Costituzione del principio del "pareggio" (ovvero, dell' "equilibrio") di bilancio disegnano una situazione a tinte meno fosche, quantomeno se saranno colte le opportunità che ci vengono ora offerte dal nuovo quadro normativo di riferimento.

La rinnovata importanza attribuita alle dinamiche procedurali sia dall'ordinamento europeo (a partire dal c.d. "semestre europeo") che dalla disciplina costituzionale italiana in materia (specie in relazione alla logica del "rinvio mobile" che sembra permeare l'impianto della legge n. 243 del 2012) configura la politica di bilancio nazionale in un'ottica decisionale multilivello dove vengono offerti importanti margini di manovra ai Parlamenti nazionali.

Volendo riassumere le disposizioni che direttamente o meno tendono a valorizzare il ruolo delle Assemblee, già richiamate in precedenza, si può fare riferimento, *in primis*, alle maggioranze rinforzate previste dal secondo e sesto comma del novellato art. 81 della Costituzione, rispettivamente, per l'adozione delle delibere parlamentari che autorizzano il ricorso all'indebitamento in caso di eventi eccezionali e per l'approvazione della legge di attuazione del "pareggio", che configurano l'intenzione di coinvolgere anche l'opposizione nelle scelte di fondo in materia di finanza pubblica. Tale innovazione si ricollega alle previsioni del c.d. *Six pack* e del c.d. *Fiscal Compact* che richiedono un ruolo attivo dei Parlamenti nazionali nella nuova *governance* economia europea e, più in generale, è volta a dare continuità nel medio-lungo periodo

alle decisioni principali in materia di politica economica e di bilancio, al di là del colore politico dell'Esecutivo in carica[36].

E' da considerare, peraltro, l'importanza della citata delibera parlamentare in quanto rappresenta l'unica deroga al principio dell' "equilibrio" che, pur basandosi su circostanze di fatto (peraltro poco circostanziate dalla legge n. 243 del 2012), deriva in ultima istanza da una scelta politica, o quantomeno decisamente meno tecnica rispetto allo scorporo dell'effetto del ciclo dai saldi di bilancio previsto nel medesimo comma. Inoltre, se ne viene esclusa la forma legislativa (come sembra propendere la dottrina maggioritaria[37]), tale atto viene escluso dal controllo in sede di promulgazione del Presidente della Repubblica, nonché dal sindacato di legittimità da parte della Corte Costituzionale, rafforzando vieppiù la libertà decisionale del Legislatore.

I limiti possono essere individuati nel coinvolgimento "a monte" della Commissione Europea da parte del Governo, secondo la blanda formulazione usata nella legge n. 243 del 2012 ("sentita la Commissione"), nonché nella definizione dell'evento come eccezionale, rimasto aleatoria anche in sede di legge "rinforzata" fatto salvo il generico vincolo di coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea.

Successivamente alla delibera, la stessa potrà certamente entrare nel giudizio del Presidente della Repubblica nel momento di promulgare la legge di bilancio (o, meglio, il Rendiconto Generale dello Stato) e della Corte Costituzionale in sede di eventuale scrutinio della legge di bilancio[38].

Nel quadro dell'attività di controllo che il Parlamento dovrebbe svolgere, giova evidenziare, in premessa, il fatto che, per la prima volta, tale attribuzione è stata formalizzata in sede di legge costituzionale, prevedendo che "le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni" [39]

---

[36] Cfr. N. Lupo, op. cit., in *Costituzione e Bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 133-134, secondo cui quella dei quorum rafforzati rappresenta la prima riforma costituzionale in tal senso, da tempo auspicata soprattutto all'indomani dell'adozione di leggi elettorali di tipo maggioritario ma mai attuata fino a quel momento.

[37] Nel senso, N. Lupo, op. cit. in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 130-133. Secondo G. Scaccia, invece, è compatibile con il tenore letterale del secondo comma dell'art. 81 la qualificazione della deliberazione parlamentare sia come legge formale che come mera delibera bicamerale non legislativa (op. cit., in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 232).

[38] Cfr. P. Carnevale, *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio". Una rassegna problematica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013, pag. 15-16.

[39] Art. 5 comma 6 della legge costituzionale n. 1 del 2012. Al riguardo, E. Griglio (*Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1, 2013, pag. 6) evidenzia che tale funzione "fino a questo momento non sembrava trovare nella Costituzione o nelle norme ad essa equiparate un riconoscimento diretto. Se, infatti, la dottrina aveva di volta in volta ricavato una sorta di legittimazione indiretta del controllo parlamentare appoggiandosi a singole disposizioni costituzionali, mancava in ogni caso una esplicita configurazione di tale funzione, così come mancava l'espressa individuazione del suo

Ciò premesso, il Parlamento potrà giovarsi dell'istituendo Ufficio Parlamentare di Bilancio, il quale dovrà predisporre analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, presso le quali il Presidente del *fiscal council*, se richiesto, potrà svolgere delle audizioni.

Inoltre, se nell'espletamento dei propri compiti di analisi, verifiche e valutazioni indicate nella legge "rinforzata" l'Ufficio esprime valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest'ultimo deve motivare i motivi per cui intende confermare le proprie valutazioni ovvero conformarle a quelle espresse dall'Ufficio: in tal modo le Assemblee vengono dotate di una importante fonte informativa che colma, sul versante macroeconomico, il *gap* conoscitivo rispetto al Governo[40].

In parallelo permane il dialogo sempre più fitto tra il Parlamento e la Corte dei Conti, mediante ricorrenti audizioni in Commissione e l'inoltro da parte della magistratura contabile dei referti quadrimestrali, introdotti dalla legge n. 362 del 1988 concernenti la tipologia delle copertura adottate nelle leggi entrate in vigore e le tecniche di quantificazione degli oneri[41]. A ciò si aggiunga la previsione dell'art. 17, comma 9 della legge n. 196 del 2009 che ha esteso tale attività di verifica anche ai decreti legislativi (recependo una prassi inaugurata nel 2005 dalla Corte dei Conti in comune accordo con i Presidenti delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato) rispetto ai contenuti della legge parlamentare di delega, in ciò colmando un vuoto proprio per quei provvedimenti normativi che tendono a sfuggire al diretto controllo delle Assemblee.

---

ambito oggetto di intervento (la finanza pubblica) e della sua finalizzazione alla verifica dell'equilibrio tra le entrate e le spese, nonché della qualità ed efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni".

[40] Al riguardo, si veda G. Lo Conte, *L'organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 10, 2012, pag. 940 e seguenti. In generale, il diritto all'informazione per il Parlamento appare essenziale per riequilibrare i rapporti con l'Esecutivo; come evidenzia E. Bertolini (*La nuova dimensione della sovranità dei Parlamenti nazionali in materia finanziaria e di bilancio*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, vol. I, Giappichelli Editore, Torino, 2013, pag. 166) con specifico riferimento alla giurisprudenza del Tribunale Costituzionale tedesco sul MES "ancora una volta è da sottolinearsi la lungimiranza del BVerfG che ha individuato nel rafforzamento degli Informationsrechte del Bundestag il contraltare della perdita di potere decisionale. E l'accento che su di essi ha posto il Tribunale è andato in crescendo da Lissbon in avanti, per culminare con la pronuncia del 19 giugno 2012, dove il Tribunale ha declinato in maniera puntuale contenuto, forma e tempi dei diritti di informazione del Bundestag. Ciò che rileva infatti non è tanto che ai Parlamenti siano riconosciuti dei diritti di informazione tout court, quanto che questi vengano specificati dettagliatamente in relazione appunto al contenuto, alla forma e al tempo. Qualora queste precisazioni manchino, il Parlamento risulta esere poco incisivo nello svolgere la sua funzione di controllo dell'Esecutivo che da parte sua avrà interesse a sottrarsi a questo controllo, fornendo informazioni poco chiare, incomplete e non tempestive".

[41] Tuttavia, come precisato da S. Scagliarini (*La copertura finanziaria*, in *Codice di drafting, Libro I.3*, *www.tecnichenormative.it*, 2007, pag. 18) "l'iniziativa della Corte (…) ne risulta indebolita, essendo spostata alla fase successiva all'approvazione della legge, così da poter essere trascurata dai parlamentari senza particolari conseguenze anche nei confronti del corpo elettorale.

Su tali relazioni sarebbe comunque auspicabile una maggiore attenzione da parte delle Assemblee, in quanto consentono di completare, sotto il concreto profilo contabile, il quadro informativo offerto dall'Ufficio Parlamentare di bilancio sull'altro versante, quello macroeconomico[42].

Tuttavia, per impiegare gli strumenti ora previsti e riattivare quelli già contemplati e finora poco utilizzati, è necessaria una rivitalizzazione della funzione di controllo del Parlamento che non può trascendere dai seguenti fattori: *in primis*, ancora una volta, dalla spinta europea, in secondo luogo, da eventuali, auspicabili modifiche della forma di governo nazionale, infine, da una rinnovata priorità assegnata all'obiettivo della crescita sostenibile rispetto al pervicace perseguimento del pareggio di bilancio.

Con riferimento al primo aspetto, giova ricordare che l'art. 13 del c.d. *Fiscal Compact* prevede che il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali degli Stati parte dovranno definire insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei Parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di tale Trattato, in modo da dare vita ad "una rete parlamentare euro-nazionale di sostegno alle nuove politiche economiche e finanziarie dell'UE"[43].

Nel quadro di tale cooperazione interparlamentare un importante ruolo propulsore (oltre che di coordinamento) potrà essere svolto dal Parlamento Europeo, in base alle attribuzioni crescenti ad esso attribuite dall'ordinamento comunitario[44] nonché alle condizioni politiche che potrebbero favorirne un certo protagonismo: per queste ultime, il riferimento è ai possibili sviluppi nei

---

[42] In realtà, la differenza tra il ruolo svolto dalla Corte dei Conti e dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio non riguarda solo la diversa modalità di metodologie di analisi e verifica impiegate, ma anche il fatto che l'attività della magistratura contabile riguarda una situazione di riepilogo per leggi ed atti aventi forza di legge già entrati in vigore, mentre il *fiscal council* italiano si concentra su aspetti suscettibili di incidere in una fase anteriore rispetto alla decisione di bilancio.

[43] Cfr. A. Manzella (*La cooperazione interparlamentare nel "Trattato internazionale" europeo*, in www.astrid-online.it, 22 febbraio 2012, pag. 3), secondo il quale tale disposizione si pone nel solco della novità del c.d. "semestre europeo" che già prima del c.d. *Fiscal Compact* rappresentava una tappa intermedia di questa cooperazione interparlamentare: "è abbastanza ovvio, infatti, che le progettazioni finanziarie che i Paesi membri pongono a confronto e al vaglio della Commissione, nel primo semestre dell'anno, tengano conto delle loro "sostenibilità parlamentare" presso le rispettive Camere di riferimento: e che dunque il tutto si risolva, in ultima analisi, in un "dialogo a distanza" tra i parlamenti degli Stati membri sulle politiche di bilancio". Tale cooperazione interparlamentare sembra ispirarsi alla Conferenza degli organi dei parlamenti nazionali specializzati negli affari comunitari (COSAC) nonché, almeno parzialmente, al metodo delle Convenzioni costituite all'epoca per la redazione della Carta dei diritti e per il Trattato costituzionale, metodo poi formalizzato all'art. 48 del Trattato dell'Unione Europea concernente la procedura di revisione ordinaria dei Trattati. Secondo F. Nugnes (op. cit., in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 16 gennaio 2014, pag. 11) "la misura della distanza tra il nostro Parlamento e il ruolo che potrebbe assumere alla luce dell'evoluzione intervenuta nell'ordinamento europeo è data anche dalla capacità/volontà di reazione e soprattutto dallo strumentario di cui può disporre".

[44] Si rimanda, al riguardo, all'art. 12 del Trattato di Lisbona nonché alle garanzie previste nei Protocolli sul ruolo dei parlamenti nazionali e sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

rapporti dell'Assemblea di Strasburgo con le altre istituzioni europee che potrebbero prefigurarsi nel prossimo futuro, in particolare nei confronti della Commissione il cui Presidente, ai sensi dell'art. 17 comma 7 del Trattato di Lisbona, viene scelto dal Consiglio tenendo conto dei risultati delle elezioni europee.

Un altro aspetto importante per riconfigurare il ruolo del Parlamento italiano attiene allo spinoso problema delle riforme istituzionali, che dovrebbero tendere a rinsaldare il continuum Governo-Parlamento e valorizzare il ruolo dell'opposizione secondo una visione non limitata al mero piano nazionale ma piuttosto proiettata sul livello europeo.

Al riguardo, appare emblematico che i quorum allargati per l'approvazione parlamentare siano stati previsti proprio dalla legge n. 243 del 2012 che, più di ogni altra, si è posta da ponte tra l'ordinamento italiano e quello dell'Unione, quasi ad esprimere la consapevolezza, seppur forse ancora *in nuce*, che la nuova realtà della *governance* economica europea richiede alle istituzioni nazionali di "fare sistema", ferme restando le rispettive attribuzioni, per poter partecipare fattivamente alle decisioni di politica economica e finanziaria generale ed alla definizione dei puntuali obiettivi di bilancio che il Paese è poi chiamato a rispettare.

La capacità dell'Italia di porsi come interlocutore credibile nei confronti degli altri *partners* e delle stesse istituzioni europee dipende dalla forza di Governo e Parlamento di agire, da una parte, in sinergia a livello nazionale, dall'altra parte, di sapersi interrelazionare su piani distinti nei consessi di competenza in ambito europeo, rispettivamente il Consiglio Europeo per l'Esecutivo e i luoghi della cooperazione interparlamentare per l'Assemblea Legislativa.

Tale attività "a rete" rende necessario garantire una adeguata solidità sia nella maggioranza al suo interno che nei rapporti tra la stessa con il Governo in carica; una debolezza intrinseca al rapporto fiduciario impedisce sia al Legislativo che all'Esecutivo di poter concentrare la propria azione sui molteplici piani che la *governance* economica in un sistema istituzionale multilivello come quello dell'Unione Europea ormai richiede.

Lungi dal delineare in questa sede l'architettura istituzionale ideale, si vuole solo formulare l'auspicio che la riforma (che dovrebbe ricomprendere non solo la Costituzione, ma anche la legislazione ordinaria, specie quella in materia elettorale, nonché i regolamenti parlamentari) possa addivenire ad una effettiva razionalizzazione della forma di governo -sia intervenendo sull'attuale sistema parlamentare, sia proponendo nuovi modelli, anche dualisti, come quello semi-presidenziale- senza concentrarsi sul mero rafforzamento dei poteri del Governo ma cercando di favorire innanzitutto un migliore funzionamento dell'attività parlamentare, unico modo per

ottenere una reale e duratura efficacia dell'azione dell'Esecutivo stesso ed una proficua attività di controllo da parte delle Assemblee legislative[45].

A costituzione vigente, si intende qui accogliere l'orientamento di quella parte della dottrina che già da tempo ritiene che le cause profonde delle criticità della decisione di bilancio derivano dal modo in cui le priorità della politica di bilancio si formano nel Governo e vengono difese dalla maggioranza in Parlamento, ponendo così attenzione alla cornice contabile, ai regolamenti parlamentari ed alla legislazione elettorale più che a modifiche delle disposizioni costituzionali in materia[46].

Il riferimento, in questo caso, è al modello britannico, dove si realizza quella già citata fusione tra l'indirizzo politico dell'Esecutivo e di quello del Legislativo, riflettendo la tradizionale supremazia del Parlamento. Quest'ultima, tuttavia, non si concretizza nella deleteria prassi assembleare del *microbudgeting* e dell'emendabilità senza vincoli da parte dei parlamentari, bensì in un preciso riparto di competenze tra i due organi che trae origine proprio dalla citata *fusion*: alle garanzie a favore dello sviluppo da parte del Governo del proprio indirizzo politico finanziario corrispondono importanti strumenti volti a potenziare il controllo del Parlamento[47].

---

[45] In merito alla razionalizzazione del diritto parlamentare (ovvero attraverso il diritto parlamentare) si veda R. Ibrido, *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rassegna Parlamentare*, luglio-settembre 2010, pag. 553-602, il quale ha evidenziato almeno sei grandi tendenze della razionalizzazione (oltre al rapporto di fiducia): il rafforzamento del Primo Ministro, la trasformazione del Capo dello Stato, il referendum, la giustizia costituzionale, la regolamentazione giuridica dei partiti politici, la codificazione costituzionale delle regole elettorali. Secondo Ibrido, tra l'altro, "un filo conduttore in particolare sembra legare le diverse esperienze riconducibili a questo processo storico-costituzionale. Se è vero come ha scritto Ernest Frankel, che tutte le forme di governo si basano sulla combinazione di due componenti tra loro antagoniste -la componente rappresentativa e quella plebiscitaria- non vi è dubbio allora che proprio nel parlamentarismo razionalizzato questo antagonismo tocchi il proprio punto più elevato. La ricerca di un equilibrio fra rappresentanza e plebiscitarismo, fra "garanzia della partecipazione" e "garanzia della decisione", se si preferisce, sembra essere insomma il filo rosso che unisce i diversi tentativi di razionalizzazione".

[46] Convincimento in tal senso è stato formulato da P. De Ioanna (op. cit., 1993, pag. 24), il quale peraltro si riferiva alla situazione dei primi anni '90 quando ancora non era stato ancora introdotto il sistema elettorale maggioritario, né erano stati modificati né i regolamenti parlamentari (novellati nel 1997) né la legislazione di contabilità e di finanza pubblica (ferma alle innovazioni introdotte dalla legge n. 362 del 1988): tale impostazione, tuttavia, rimane oggi di stretta attualità, in quanto ancora non si è realizzato compiutamente quel cambiamento di sistema auspicato dallo stesso De Ioanna. Emblematico, al riguardo, l'auspicio da questi formulato circa il contenimento della frammentazione partitica e la connessa esigenza che il Governo riacquisti "una reale unità e compattezza di indirizzo politico", che sarebbero derivati, *in primis*, da una riforma della legislazione elettorale: al momento della pubblicazione del libro era ancora vigente il sistema proporzionale con preferenza unica (come modificato dal referendum del 9 giugno 1991 e che di lì a poco sarebbe stato radicalmente innovato dal successivo referendum del 18 aprile 1993), cioè proprio la legge elettorale che, a seguito della pronuncia n. 1 del 2014 della Corte Costituzionale, è (almeno per ora) nuovamente in vigore in Italia, quasi a simboleggiare l'incapacità del Legislatore di risolvere strutturalmente le carenze istituzionali se non mediante "aggiramenti" di breve durata, di cui la "torsione" maggioritaria registrata negli ultimi anni offre la più evidente rappresentazione.

[47] Come evidenzia G. Rivosecchi (op. cit., 2006, pag. 136-137) "il baricentro del processo di determinazione dell'indirizzo politico finanziario rimane (...) fortemente spostato in favore del Governo, ma la natura monistica della forma di governo inglese finisce per attenuare, se non addirittura assorbire tale spostamento. In altre parole, ci pare di poter affermare che non è tanto il regime ridotto dell'emendabilità dei documenti di bilancio a rafforzare l'Esecutivo come dominus delle procedure, quanto, piuttosto, il formato partitico e il carattere del sistema politico

Invece, nell'ottica di una eventuale modifica della seconda parte della Costituzione, con particolare riferimento alla forma di governo, potrebbe essere interessante l'esperienza del semi-presidenzialismo introdotto in Francia con la riforma del 1958, dove i pur importanti poteri attribuiti all'Esecutivo soprattutto nel procedimento legislativo e di bilancio rientrano comunque in una razionalizzazione dei rapporti con il Parlamento. talché non si sono verificati

L'attività del Governo trova, in ogni caso, limiti sia nelle prerogative attribuite al Presidente della Repubblica (il quale, specie nella versione precedente alla riforma del 2002, poteva appartenere ad una parte politica diversa da quella emersa dalle elezioni per l'Assemblea Nazionale), sia nella possibilità per le minoranze parlamentari (nonché per lo stesso Capo dello Stato) di adire il *Conseil Constitutionnel*, sia nella previsione di leggi organiche (anche) in materia finanziaria.

Bisogna peraltro considerare che in Francia la posizione di forza dell'Esecutivo nella discussione dei documenti di bilancio e, più in generale, nel procedimento legislativo si pone in linea con l'intera architettura costituzionale che, anche mediante la bipolarizzazione e la semplificazione del quadro politico, si caratterizza per una stabile razionalizzazione dei rapporti tra Governo e Parlamento[48], diversamente da quanto accaduto in Italia. Inoltre, sia la riforma costituzionale del 2008 che la *loi organique* del 2012 in materia di bilancio hanno rafforzato il

---

(…) In altre parole, il Parlamento, ben lungi dal costituire una sede di semplice ratifica degli orientamenti del Governo circa l'indirizzo politico economico (…) riveste un ruolo cruciale nei procedimenti di programmazione finanziaria (…) In secondo luogo, il Parlamento si è ritagliato ulteriori spazi attraverso il potenziamento della funzione di controllo sull'impiego dei flussi finanziari, soprattutto mediante i molteplici meccanismi di auditing, e di controllo ex post dell'indirizzo di spesa, anche in riferimento a parametri di riscontro in termini di efficacia e di efficienza".

[48] Secondo G. Rivosecchi (op. cit., 2006, pag. 179-180) "l'intarsio che nell'ordinamento francese si determina tra norma costituzionale, legge organica di contabilità e regolamenti parlamentarti consente di mantenere, nel processo decisionale tra Governo e Parlamento, stringenti vincolo procedurali che riflettono il carattere razionalizzato e maggioritario del parlamentarismo della V Repubblica. Non può comunque non rilevarsi che, nel modello francese, nonostante l'incidenza dei caratteri della forma di governo sulle procedure di bilancio (…) residuano ancora margini di intervento da parte del Parlamento, chiamato non solo ad esercitare forme di ratifica delle decisioni assunte dall'Esecutivo, ma anche a svolgere delicate funzioni di codeterminazione dell'indirizzo finanziario. Peraltro, secondo M. Duverger (*Finances Publiques*, Press Universitaires de France, Paris, 1984) la V Repubblica garantisce il ruolo del Parlamento nella decisione di finanza pubblica mediante la configurazione delle commissioni parlamentari come centri "*motore*" della decisione di bilancio, nonché l'attribuzione ai parlamentari di un margine di emendabilità non trascurabile dei documenti di finanza pubblica. Interessanti, al riguardo, sono le valutazioni di G. Pasquino (*Duetti e duelli: l'adattabilità dei semipresidenzialismi*, in *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bologna, 1996, pag. 119-141) circa il fatto che più che i compiti, le funzioni ed i poteri formalmente affidati al Parlamento ciò che conta é la sua capacità effettiva di svolgerli. Sotto questo aspetto, non sussistono differenze sostanziali tra l' *Assemblée Nationale* e Westminster, se non per il fatto che mentre nel Regno Unito rilevano le specificità legate alla disciplina di partito, al sostanziale bipartitismo ed alla conseguente identificazione tra la figura del Premier e quella del leader della forza politica vincitrice alle elezioni, sullo sfondo del sistema elettorale *first-past-the-post*, in Francia analoghi risultati sono stati perseguiti attraverso una attenta rimodulazione della struttura istituzionale della *République* (da ricordare, al riguardo, che un ruolo fondamentale nella materiale stesura della Costituzione della V Repubblica è stato svolto da Michel Debré, convinto assertore del regime parlamentare e sostenitore del modello britannico).

ruolo di controllo del Parlamento, già enfatizzato in precedenza dalla *loi organique relative aux lois de finances* del 2001, anche nel quadro della nuova *governance* economica europea[49].

In ogni caso, sia il sistema c.d. *Westminster* che la V Repubblica francese (cioè, rispettivamente, il modello monista e dualista per eccellenza) conseguono, sia pure con modalità indubbiamente differenti, una efficace razionalizzazione dei rapporti tra Legislativo ed Esecutivo, tenendo ferma la relazione fiduciaria tra quest'ultimo e la propria maggioranza parlamentare.

Una riforma in tal senso, condotta consapevolmente dalle forze politiche, dovrebbe poi portare a comportamenti conseguenti da parte di queste ultime, diversamente da quanto accaduto all'indomani dell'introduzione del sistema uninominale dove si è assistito ad una sorta di "proporzionalizzazione" del maggioritario mediante reiterati "aggiramenti" della *ratio* della riforma e la persistenza di elementi, anche all'interno dei regolamenti parlamentari, legati al precedente sistema.

Tali contraddizioni sono poi emerse nel 2005, con il ripristino della proporzionale, peraltro modificato da meccanismi come il "premio", l'indicazione del candidato premier, il deposito del programma di coalizione al momento della presentazione delle liste[50], che hanno formalizzato quella stessa "torsione" maggioritaria riscontrata nella prassi politica degli anni precedenti, dando vita a contraddizioni intrinseche a tale sistema che sono state poi rilevate dalla Corte Costituzionale in sede di sindacato di legittimità[51].

---

[49] Si veda, anche in chiave comparatistica rispetto all'Italia, M. Caputo, *Le procedure di bilancio in Francia: spunti e prospettive per l'Italia alla luce della nuova governance economica europea*, in *Rassegna Parlamentare*, ottobre-dicembre 2012, pag. 919-968. Sulla riforma del 2012, si richiamano le considerazioni di M. Houser, *L'adoption de lois de programmation des finances publiques (LPFP) par le Parlement*, in *Revue du Droit Publique*, n. 4, 2013, pag. 911-926, secondo il quale la *loi organique* del 17 dicembre 2012 rafforza per vari aspetti il ruolo del Parlamento nella decisione di bilancio, ad esempio prevedendo l'approvazione dell'Assemblea della *loi de programmation* presentata dal Governo (con la conseguente possibilità di rigettare gli orientamenti ivi contenuti e stabilirne di nuovi) nonché la facoltà di discostarsi dalla posizione assunta dall'Esecutivo in merito all'eventuale scostamento dall'obiettivo di medio termine per gli eventi eccezionali contemplati all'art. 3 del c.d. "*Fiscal Compact*"m cui si aggiunge il rinnovato ruolo riconosciuto al Parlamento in occasione dell'adozione della *loi de reglement* (cioè del rendiconto del bilancio dell'anno precedente). Peraltro, secondo Houser tale maggior potere complessivo del Parlamento dipenderà da come si svilupperà il rapporto con l' *Haut Conseil des finances publiques* (di cui esprime quattro componenti, i Presidenti delle due Camere e quelli delle rispettive Commissioni finanziarie); inoltre, "*la hiérarchisation indirecte entre les LFPF et les lois de finances offre de nouvelles perspectives au Parlement, Toutefois, rien ne garantit un renforcement démocratique. Un tel objectif ne pourra s'affranchir d'une volonté sur la scéne européenne de renforcer le rôle du Parlement national*", con la necessità, pertanto, che il Parlamento stesso sia collegato in modo più stretto con le istituzioni europee (cosa che peraltro, sia la *loi organique* che altre disposizioni normative di rango primario tentano di fare).

[50] Giova evidenziare che la presentazione alle elezioni delle coalizioni di partiti -surrettiziamente avvenuto già con la precedente legge uninominale ma istituzionalizzato solo con la legge n. 270 del 2005- rappresenta un "*unicum*" non solo rispetto al Regno Unito ma anche alla Francia, dove sono possibili governi di coalizione ma le forze politiche si presentano distinte nella competizione elettorale.

[51] Nella sentenza n. 1 del 2014, la Corte Costituzionale ha fatto ricorso al test di proporzionalità per dichiarare l'incostituzionalità del "premio", non solo in virtù della mancanza di una soglia minima per l'attribuzione dello stesso ma anche perché tale esito maggioritario si instaurava su una base proporzionalistica, che per definizione persegue finalità diverse, incidendo così sulla legittima aspettativa dell'elettore. In particolare "il meccanismo di

Infine, è innegabile che il recupero di margini di manovra del Parlamento richiede anche una revisione delle priorità economico-finanziarie.

Un maggiore accento sulle politiche di crescita e sulla riduzione dello *stock* di titoli di Stato sul versante della finanza pubblica porrebbe al centro l'attività di programmazione, in luogo delle continue emergenze che negli ultimi anni hanno costretto i vari Governi in carica a rincorrere il pareggio di bilancio, anteponendolo ad ogni altro obiettivo[52].

E' da evidenziare, al riguardo, che eventuali interventi di riduzione del debito ottenuti non con l'accumulo progressivo di avanzi di bilancio bensì mediante misure *una tantum*[53] (ad esempio, dismissioni del patrimonio mobiliare ed immobiliare pubblico) ne abbatterebbero la consistenza ma inciderebbero solo marginalmente sui saldi di bilancio in modo contraddittorio -per il tramite

---

attribuzione del premio di maggioranza prefigurato dalle norme censurate, inserite nel sistema proporzionale introdotto con la legge n. 270 del 2005, in quanto combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio, è pertanto tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.). Esso, infatti, pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (sentenza n. 43 del 1961) ed assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto. In ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali pure è contemplato detto principio e non è costituzionalizzata la formula elettorale, il giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita", ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare (BVerfGE, sentenza 3/11 del 25 luglio 2012; ma v. già la sentenza n. 197 del 22 maggio 1979 e la sentenza n. 1 del 5 aprile 1952)" (*Considerato in diritto n. 3.1*).

[52] Peraltro, politiche di questo tipo non si porrebbero in contrasto con il Trattato sull'Unione Europea, che prevede all'art. 3 che l'Unione "si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi".

[53] Come indicato nel *Dossier* del Servizio Studi del Senato concernente *La governance economica europea*, n. 3, giugno 2013 "il Codice di condotta per l'implementazione del Patto di stabilità e crescita definisce le misure una tantum e temporanee come "provvedimenti aventi effetti transitori sul bilancio pubblico, incapaci però di produrre cambiamenti duraturi sui saldi strutturali" (…) A fini esemplificativi il Codice di condotta include tra le una tantum la vendita di beni patrimoniali non finanziari, gli incassi derivanti da aste di vendita di licenze di proprietà pubblica, le entrate connesse ai condoni fiscali, gli incassi derivanti dal trasferimento di obblighi pensionistici e le spese di emergenza di breve periodo connesse a disastri naturali. Un'analisi di maggior dettaglio è fornita da altre pubblicazioni della Commissione europea che, oltre a sottolineare che le misure in questione presentano un carattere non ricorrente, integrano la lista aperta del Codice di condotta con altre voci, aventi parimenti carattere meramente indicativo. Tali voci includono, tra l'altro, le modifiche legislative di carattere temporaneo aventi effetti sulla tempistica degli incassi e dei pagamenti con effetti positivi sul bilancio, le modifiche di aliquote fiscali chiaramente annunciate come temporanee, gli effetti conseguenti a sentenze della Corte di giustizia europea, o a decisioni di altre istituzioni, sia nel caso che queste comportino incassi (come i rimborsi al governo di sussidi, a seguito di decisioni della Commissione), sia nel caso che ne derivino pagamenti (come i rimborsi di imposte dichiarate illegittime); le operazioni di cartolarizzazione con effetti positivi sul bilancio, le spese di breve periodo a carattere emergenziale connesse con grandi eventi eccezionali (come le azioni militari). Viene in particolare sottolineata la necessità di una particolare cautela nell'includere tra le misure una tantum quelle aventi effetti peggiorativi sul deficit al fine di evitare qualsiasi incentivo per gli Stati membri ad adottare, nell'ambito della legislazione di spesa, misure di carattere temporaneo escluse nel calcolo dei saldi strutturali". Sull'importanza del computo delle misure una tantum ai fini del vincolo di bilancio si veda N. D'Amico, *I rapporti fra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 10, 2012, pag. 935-936, il quale si preoccupava che nel testo novellato dell'art. 81 non se ne facesse menzione (in effetti è stato poi specificato nella legge n. 243 del 2012).

della minor spesa per interessi- in quanto, ai sensi del Patto di Stabilità e del c.d. *Fiscal Compact*, dette misure sono escluse dal computo del saldo proprio perché non strutturali.

In altri termini, mentre qualsiasi decisione che utilizza maggiori entrate, a prescindere dalla loro natura, può essere destinata a ridurre l'esposizione debitoria del Paese, ai fini del perseguimento dell'obiettivo a medio termine, il relativo gettito rileva solo nella misura in cui Consiglio e Commissione ne tengono genericamente conto in caso di scostamento dei saldi effettivi rispetto ai valori preventivati.

Al tempo stesso, l'adozione di politiche volte rilanciare la crescita economica, se efficaci, agiscono sul rapporto tra debito e prodotto interno lordo sia al numeratore del rapporto (ipotizzando, ovviamente, che il miglioramento dei flussi di entrata e di spesa connesso al funzionamento dei c.d. "stabilizzatori automatici" non sia destinato a finanziare nuove o maggiori spese) che al denominatore. Di contro, escludendo l'effetto del ciclo, il saldo strutturale presenta una maggiore rigidità di fondo; inoltre, se inteso nel senso del "pareggio", viene anche meno l'effetto matematico di riduzione del rapporto rispetto al prodotto lordo.

4. Il ruolo delle Assemblee legislative nazionali, tra europeizzazione e cooperazione interparlamentare.

Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel procedimento decisionale europeo è stato innovato, come noto, a partire dal Trattato di Lisbona, che ha "costituzionalizzato" la cooperazione interparlamentare anche al fine di consentire alle Assemblee dei singoli Stati membri di esercitare compiutamente i poteri loro attribuiti dall'ordinamento comunitario[54].

Come noto, uno dei momenti nei quali la cooperazione tra i Parlamenti nazionali assume una diretta incidenza nel *decision-making* comunitario è quello che si determina attivando il c.d. *early warning mechanism*, previsto dal Protocollo sui principi di sussidiarietà e proporzionalità in base al quale i Parlamenti nazionali possono trasmettere propri pareri motivati alle istituzioni comunitarie qualora una proposta legislativa comunitaria non appaia in linea con il principio di sussidiarietà[55]. Se un terzo di tutti i Parlamenti nazionali degli Stati membri si esprimono in tal

[54] Cfr. C. Tucciarelli, *La cooperazione interparlamentare nell'Unione Europea: uno strumento in trasformazione*, in *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, a cura di C. Decaro e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2009, pag. 439. Per quanto riguarda il rapporto tra deficit democratico e rappresentatività degli interessi, si veda R. Bellamy e S. Kröger, *Representation Deficits and Surpluses in EU Policy-making*, in *European Integration*, vol. 35, n. 5, 2013, pag. 477-497.

[55] Nel senso di intendere l' *early warning* nel suo significato politico, quale modalità con la quale i parlamenti nazionali si fanno interpreti dell'identità costituzionale del proprio Paese (riconosciute dagli stessi Trattati), N.

senso, il disegno di legge deve essere rivisto; inoltre ogni Parlamento nazionale ha facoltà di adire la Corte di Giustizia dell'Unione Europea per paventate lesioni del principio di sussidiarietà.

Tale meccanismo consente così ai Parlamenti nazionali di partecipare al procedimento legislativo -sia pure successivamente alla stesura della proposta normativa ed in termini sostanzialmente "negativi" di veto- assumendo così la funzione di *gatekeeper*: soprattutto l'efficacia di tale posizione sull'iter di approvazione comunitaria del provvedimento normativo si rafforza nella misura in cui viene condivisa da un numero minimo di altre Assemblee legislative.

In tale contesto, particolare valenza riveste la possibilità di relazionarsi sia con gli altri Parlamenti nazionali che con gli organismi europei (Commissione Europea, Parlamento Europeo e Corte di Giustizia), agendo così come un *networker* in modo da configurare una sorta di europeizzazione delle stesse Assemblee[56].

Con riferimento alle sedi permanenti della cooperazione interparlamentare, il Protocollo n. 1 allegato al Trattato ha delineato due differenti modelli, l'uno tendenzialmente generale che vede come co-protagonista il Parlamento europeo, l'altro basato sulla Conferenza degli organismi specializzati negli affari europei (COSAC).

Ai sensi dell'art. 9 "*the European Parliament and national Parliaments shall together determine the organisation and promotion of effective and regular interparliamentary cooperation within the Union*".

Il successivo art. 10 prevede che "*a conference of Parliamentary Committees for Union Affairs may submit any contribution it deems appropriate for the attention of the European Parliament, the Council and the Commission. That conference shall in addition promote the exchange of information and best practice between national Parliaments and the European Parliament, including their special committees. It may also organise interparliamentary conferences on specific topics, in particular to debate matters of common foreign and security policy, including common security and defence policy. Contributions from the conference shall not bind national Parliaments and shall not prejudge their positions*". Si tratta del COSAC, che pur non essendo ancora una sede decisionale vera e propria, svolge comunque l'importante funzione di

---

Lupo, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 29 gennaio 2014, pag. 3-4.

[56] Evidenzia, al riguardo, N. Lupo (op. cit., 29 gennaio 2014, pag. 5) che "quella della "europeizzazione" costituisce una sfida molto rilevante e difficile per i Parlamenti nazionali. Queste sono infatti, il più delle volte, le istituzioni degli Stati membri con maggiori tradizioni alle loro spalle, e comunque abituati a lavorare, per così dire, "in solitudine": agendo cioè quali uniche istituzioni della rappresentanza politica, nate e sviluppatesi in un contesto prettamente nazionale. Non può sorprendere, perciò, che essi fatichino a "europeizzarsi": a muoversi cioè in un contesto assai più complesso, in cui gli organi rappresentativi sono molteplici, e che li obbliga a decidere in tempi certi, in modo coerente e informato. E quindi anche a ridisegnare, in profondità, la loro organizzazione e le loro modalità di lavoro".

far dialogare tra loro le Assemblee legislative dei singoli Stati membri, favorendone la conoscenza reciproca e creando soprattutto una rete di "solidarietà parlamentare"[57].

A ciò si aggiunge l'*Inter-parliamentary EU Information Exchange* (IPEX), cioè la piattaforma informatica creata dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti nazionali ed attiva dal 2006, contenente, oltre ad un calendario della cooperazione interparlamentare, la lista delle proposte soggette a scrutinio di sussidiarietà diretta alle Assemblee legislative nazionali per inviare i propri commenti sulle singole proposte[58].

Da ultimo, nello specifico campo della decisione di bilancio, l'art. 13 del c.d. *Fiscal Compact* ha delineato una apposita forma di cooperazione interparlamentare, prevedendo che "*as provided for in Title II of Protocol (No 1) on the role of national Parliaments in the European Union annexed to the European Union Treaties, the European Parliament and the national Parliaments of the Contracting Parties will together determine the organisation and promotion of a conference of representatives of the relevant committees of the European Parliament and representatives of the relevant committees of national Parliaments in order to discuss budgetary policies and other issues covered by this Treaty*"[59].

In ogni caso, nonostante tali innovazioni esistano già da anni (eccetto, ovviamente, quanto previsto dal c.d. *Fiscal Compact*), all'indomani dello scoppio della crisi finanziaria i Parlamenti nazionali dell'eurozona sono stati chiamati ad una mera "ratifica" delle politiche di razionalizzazione delle spese pubbliche concordate dai propri Governi in sede comunitaria, assumendosi, nel contempo, la responsabilità dei sacrifici economici nei confronti dei propri elettori[60].

---

[57] Cfr. C. Fasone, *I Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea nel decision-making comunitario*, in *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, a cura di C. Decaro e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2009, pag. 187-188.

[58] Si veda, al riguardo, AA.VV., *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Giappichelli Editore, Torino, 2014.

[59] Alla luce di tale disposizione e facendo seguito all'intesa in sede di Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione Europea, il 16-17 ottobre 2013, a Vilnius, si è insediata la Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria. Per una disamina del processo di elaborazione dell'art. 13 del c.d. *Fiscal Compact*, si rimanda a V. Kreilinger, *The new Inter-parliamentary Conference for economic and financial governance*, in www.notre-europe.eu, ottobre 2013. Sugli effetti di tale disposizione sul ruolo del Parlamento Europeo e dei Parlamenti nazionali, si veda G. Martinico, *L'art. 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei parlamenti nel sistema multilivello*, in *Il Fiscal Compact*, a cura di G. Bonvicini e F. Brugnoli, Quaderni IAI, settembre 2012, pag. 35-44.

[60] Cfr. S. P. Riekmann e D. Wydra, *Representation in the European State of Emergency: Parliaments against Governments?*, in *Journal of European Integration*, vol. 35, n. 5, 2013, pag. 655, i quali, richiamando una dichiarazione dell'allora Presidente del Consiglio italiano M. Monti circa la necessità di svincolare i Governi di essere interamente dipendenti dalle decisioni dei propri Parlamenti per evitare una crisi del processo di integrazione europea, evidenziano come "*decisions are taken in the name of Europe, but require national sacrifices. National parliaments are called to endorse the European decisions of their governments and simultaneously to sell the sacrifices to theirs constituencies. This development is conducive to clashes between parliaments and governments*". Per questo motivo "*we see the executives trapped between the European level, where they are part of an epistemic*

Peraltro, i Governi sono stati capaci di imporre sacrifici economici ai propri cittadini riuscendo a mantenere l'appoggio delle proprie maggioranze e, anzi, allargandole anche a forze di opposizione[61].

Tale apparente uniformità di indirizzo (che spesso ha travalicato i *cleaveges* politici classici) non può nascondere il fatto che le Assemblee si sono trovate in potenziale rotta di collisione con gli Esecutivi, ancor più a seguito dell'ulteriore restringimento dei parametri di bilancio europei che, richiedendo incisive misure di risanamento finanziario, ha determinato ricadute sulla stessa base elettorale di tali organismi rappresentativi.

Secondo parte della dottrina, questo supporto dei Parlamenti alle scelte adottate in sede europea dai propri Governi è da ascrivere al fatto che il processo di integrazione europea, di cui il coordinamento delle politiche monetarie e di bilancio rappresenta una "nuova frontiera", è apparso ormai ineluttabile, alla luce del legame tra interessi europei e nazionali talmente inestricabile da impedire a questi ultimi di essere utilmente perseguiti "in solitario".

Pur concordando, in generale, sul fatto che nell'attuale contesto globalizzato le politiche nazionali non possono certo privarsi della "sponda" europea, nel caso in esame si può più realisticamente ritenere che le politiche di risanamento finanziario concordate dai Governi nazionali in sede europea siano state accettate dai rispettivi Parlamenti perché presentate loro come un *fait accompli*, che questi ultimi potevano solo accettare ovvero rigettare del tutto[62].

Si assiste pertanto ad una evidente contraddizione, tra la crescente attenzione rivolta dall'ordinamento europeo alle Assemblee legislative degli Stati membri (oltre che al Parlamento di Strasburgo) al fine di ridurre il deficit democratico dell'Unione e, di contro, l'appiattimento dei Parlamenti stessi alle decisioni in campo finanziario assunte in consessi estranei al circuito fiduciario con il Governo nazionale.

Ciò, in realtà, testimonia, da una parte, l'inadeguatezza della strumentazione prevista dal Trattato di Lisbona nei momenti di emergenza, dall'altra, la necessità di individuare un indirizzo

---

community trying to figure out the most effective solutions, and the national level, where decisions have to be implemented in conditions of great uncertainty about possible effects and where parliaments strive for control. It is this conflict of interests where we see the power struggle between governments and parliaments most vividly" (pag. 578).

[61] Il caso dell'Italia è certamente paradigmatico, tenuto conto che nell'ultimo triennio si sono succedute maggioranze comprendenti partiti di entrambi i principali schieramenti, ma non è certo l'unico ravvisabile nell'area euro, nonostante le innegabili differenze delle culture politiche dei vari Paesi membri: tale evoluzione è ascrivibile all'esistenza di un comune indirizzo di fondo, di matrice comunitaria, che ha spinto ciascuno Stato a conformare i propri assetti decisionali in una direzione univoca.

[62] Su questo ha sicuramente ha influito il duplice ruolo svolto dai Governi, rappresentanti dello Stato a livello europeo e, nel contempo, difensori delle decisioni assunte in ambito sovranazionale nei confronti delle proprie assemblee legislative e delle proprie opinioni pubbliche, in entrambi i casi comunque portatori di interessi generali che venivano contrapposte alle istanze particolaristiche dei Parlamenti.

politico finanziario che non si limiti a replicare mere prescrizioni quantitative e configuri, nel contempo, una rinnovata centralità degli organi di rappresentanza politica, non più nel mero ambito nazionale ma nel più ampio contesto del sistema multilivello europeo[63].

La classica distinzione tra maggioranza ed opposizione e l'instaurazione di un *continuum* tra la stessa maggioranza ed il Governo per il tramite del rapporto fiduciario che caratterizza, come noto, tutti i sistemi istituzionali del Continente, sembra porsi in secondo piano, alla luce della crescente attrazione degli Esecutivi nella sfera decisionale europea. In analogia a quanto già avviene per questi ultimi, pertanto, risulta necessario che i Parlamenti nazionali ridefiniscano il proprio ruolo nella nuova *governance* multilivello, agendo su un duplice piano, quello nazionale e quello europeo[64].

Nel primo caso si tratta di legare a sé gli Esecutivi partecipando attivamente sin dalla fase di predisposizione dei documenti programmatici di finanza pubblica (nel caso italiano, il Documento di Economia e Finanza ed il Programma di Stabilità) e, più in generale, potenziandone le capacità informative e di controllo rispetto all'azione dei Governi stessi: nel caso italiano, questa sembra essere avvenuto specie alla luce delle previsioni contenute nella legge "rinforzata", pur nei limiti delle strutturali criticità del funzionamento dell'assetto istituzionale nazionale.

Nel secondo caso, si rende necessaria una partecipazione attiva delle Assemblee nazionali al procedimento legislativo comunitario (utilizzando gli strumenti già previsti dal Trattato di Lisbona e dai Protocolli n. 1 e 2) e, soprattutto, alle forme di cooperazione interparlamentare in essere. Si tratta di accompagnare e completare la progressiva europeizzazione degli ordinamenti interni rispetto ai principi ed alle linee guida dell'Unione, soprattutto nel settore della politica economica e di bilancio, come avvenuto, appunto, con la costituzionalizzazione del principio dell'

---

[63] La carente autonomia finanziaria dell'Unione rende difficile immaginare al momento che tale compito possa essere svolto dal Parlamento di Strasburgo. Tuttavia, tale logica emergenziale, che per sua natura tende inevitabilmente a rafforzare il ruolo dei Governi, non può oscurare le potenzialità che le Assemblee potranno esprimere già nell'immediato futuro.

[64] Come evidenziato da C. Sprungk (op. cit., in *Journal of European Integration*, vol. 35, n. 5, 2013, pag. 554-555) "*the reliance on and even further strengthening of domestic accountability mechanisms is not an effective solution for solving the problems of agency loss arising from multi-level governance in the EU (…) the EU-specific way of holding governments accountable consists of a more frequent use of accountability mechanisms which are predominantly invoked by the parliamentary opposition in domestic affairsm that is the general focus on making the government explain and defend its decisions, the stronger dependence on fire alarms oversight by invoking third party information, and the actual use of this information for formally holding the government accountable (…) it is most conducive to hold governments effectively accountable if parliaments focuses on getting information for effectively controlling the government ex post, and invokes the control instruments traditionally at the disposal of the parliamentary opposition in an even more intensive way*". Secondo tale punto di vista, i Parlamenti nazionali si configurerebbero come *unitary scrutinisers*, secondo rapporti tra Governo e Parlamento che tendono a configurare l'Assemblea come un *unicum*, al di là della mera distinzione tra maggioranza (legata in un *continuum* con l'Esecutivo) e l'opposizione.

"equilibrio" da parte del Legislatore italiano nel quale tale indirizzo viene positivizzato addirittura mediante prescrizioni di carattere costituzionale e sub-costituzionale[65].

Tale evoluzione tende inevitabilmente a modificare i tradizionali assetti istituzionali degli Stati membri. Nell'odierno sistema multilivello, il ruolo del Parlamento nazionale dovrebbe rimodellarsi nei confronti del Governo proprio alla luce dell'influenza esercitata su quest'ultimo dal livello europeo: in parallelo, l'Assemblea è chiamata a ritrovare una propria identità nell'esercizio di una funzione di controllo che inevitabilmente non può irrigidirsi nei classici steccati politici che dividono maggioranza ed opposizione, in quanto la mera difesa di specifici interessi di parte rischiano di essere travolti dagli orientamenti concordati, *above their heads*, tra istituzioni europee ed Esecutivo di ciascuno Stato membro.

Ciò implica la necessità di riprendere la logica sottostante quel processo di "consolidamento per differenziazione" che ha caratterizzato la nascita delle moderne assemblee legislative per declinarlo secondo il nuovo contesto politico-istituzionale: accanto al normale funzionamento dei rapporti Governo-Parlamento a livello nazionale, si dovrebbe dipanare un nuovo ruolo di quest'ultimo organo *as a whole* nei confronti dei propri interlocutori europei, anche alla luce delle disposizioni dei Trattati e dei Protocolli annessi che prevedono momenti di relazione diretta tra i due livelli.

In altri termini, oggi il problema da affrontare non è solo quello di ritrovare i nuovi margini di azione del Parlamento, ma anche di declinarli secondo una nuova modalità, non riconducibile *sic et simpliciter* alle classiche funzioni attribuite a livello nazionale dalla teoria classica. Il tutto, tenendo conto che Parlamenti nazionali e Parlamento europeo sono tra loro strettamente interconnessi: il problema del ruolo del Parlamento nazionale, infatti, riguarda non solo i rapporti con il proprio Governo ma anche la possibilità di incidere sul procedimento legislativo comunitario[66].

---

[65] G. Rizzoni (*Parlamento e Unione europea: 1998-2008 e oltre*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis, Jovene Editore, Napoli, 2008, pag. 369) evidenzia che "la logica della integrazione fra gli ordinamenti lascia il passo a quella della loro "europeizzazione". Gli ordinamenti si europeizzano in quanto interiorizzano i principi base dell'Unione, che da fattori esterni di uniformità dei diversi sistemi nazionali, diventano fattori dinamici interni di questi stessi ordinamenti, spesso sollecitandoli alla trasformazione dal basso piuttosto che dall'alto".

[66] Si pensi, a titolo esemplificativo, alla trasmissione da parte della Commissione Europea ai Parlamenti nazionali dei progetti di atti legislativi comunitari nello stesso momento in cui vengono trasmessi al Legislatore europeo. Secondo A. Manzella (op. cit., in *www.astrid-online.it*, 22 febbraio 2012, pag. 4) "vi è, dunque, visibilissimo, un filo di parlamentarizzazione dell'UE che non passa più solo per il Parlamento europeo ma coinvolge profondamente i Parlamenti nazionali: sia come soggetti co-promotori di politiche, sia come soggetti co-vincolati da limiti comuni (com'è quello, nuovo, del pareggio di bilancio) sia come soggetti compartecipi di conferenze e convenzioni. Da Lisbona in poi si può e si deve parlare, infatti, di un "sistema parlamentare europeo": per questi collegamenti sempre più stretti tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali". Si veda anche di A. Manzella, *Lo "stato" del Parlamento e il futuro del parlamentarismo*, in *Nuova Antologia*, n. 144, 2009, pag. 29-38.

Per quanto riguarda i rapporti tra Parlamento e Governo a livello nazionale, si può fare riferimento al modello del *principal-agent* che, per evitare comportamenti dell'*agent* difformi dalla volontà del *principal*, richiede che quest'ultimo disponga delle necessarie informazioni, nonché possa imporre sanzioni qualora necessario.

La questione dell'asimmetria informativa assume certamente importanza, alla luce del fatto che il Governo, per sua natura, ha una superiorità in tale campo rispetto alle Assemblee. Tale *gap* può essere affrontato sia creando meccanismi che "costringano" l'Esecutivo a mettere a disposizione i propri dati, ovvero prevedendo l'intervento di un soggetto terzo al fine di ottenere le necessarie informazioni; può trattarsi della Corte Costituzionale, di una seconda Camera, degli enti territoriali, di istituzioni internazionali, nonché di istituti creati precipuamente a tal fine, come ad esempio i c.d. *fiscal council*.

Invece, sul piano europeo manca questa possibilità per i Parlamenti nazionali di avere pari incisività nel processo legislativo comunitario: anche il potere sanzionatorio risulta ridotto, non essendo possibile emendare le decisioni assunte (anche) dal Governo in accordo con le istituzioni europee[67].

In realtà, i poteri del Parlamento nazionale per rendere responsabile il proprio Governo con riferimento agli impegni assunti a livello europeo appaiono riconducibili piuttosto a quelli a disposizione delle opposizioni su scala nazionale, specie dal punto di vista del rafforzamento delle fonti informative, in modo da spingere l'Esecutivo a motivare e difendere le decisioni assunte.

5. Il deficit democratico dell'Unione: la rappresentanza politica e l'indirizzo politico finanziario.

All'interno dei singoli Stati membri, la crisi finanziaria ha indubbiamente contribuito a rafforzare il potere del Governo a detrimento delle prerogative del Parlamento principalmente per la necessità di adottare rapide decisioni emergenziali, sotto l'incombente pressione dei mercati e delle stesse istituzioni europee.

[67] Questo, peraltro, non riguarda solo le tematiche di bilancio ma si estende alla generalità della produzione normativa comunitaria. Ad esempio, la ratifica di trattati internazionali consente al Parlamento al più di rigettare l'accordo, non di modificarlo; la trasposizione delle direttive sconta i limiti ivi previsti sulla disciplina nazionale di applicazione, mentre nel caso degli atti di diritto europeo *self-executing* non è neanche richiesto un provvedimento normativo interno di attuazione.

Tuttavia, alla luce della cornice giuridica di riferimento che, a partire dal Trattato di Lisbona[68] fino alle recenti previsioni del c.d. *Fiscal Compact*, ha indubbiamente rafforzato il ruolo dell'istituzione parlamentare, si rende necessario inquadrare la contingente evoluzione dei rapporti interni tra Legislativo ed Esecutivo in un'ottica di lungo periodo.

E' immaginabile che l'auspicabile miglioramento delle condizioni macroeconomiche e finanziarie dell'eurozona consentirà alle Camere nazionali ed allo stesso Parlamento europeo di utilizzare pienamente ed in modo sinergico i nuovi strumenti di cui oggi sono dotati[69]: al tempo stesso, tuttavia, proprio la particolare congiuntura finanziaria potrebbe costituire l'elemento decisivo per creare quella pressione politica dal basso in grado di rivitalizzare le sedi della rappresentanza politica, attualmente in una situazione di indubbia difficoltà per l'incalzare degli eventi e degli interventi di urgente risanamento finanziario[70].

Tutto dipenderà dalla capacità degli attori in gioco di saper cogliere le possibilità che proprio l'attuale crisi può offrire per colmare il noto deficit democratico dell'Unione, in nome degli interessi finanziari che risultano compressi a livello nazionale ma che stentano a farsi spazio anche presso le istituzioni europee, stretti come sono dalla volontà espressa sia dal Consiglio che dalla Commissione (pur in modi e finalità differenti) di perseguire pervicacemente il pareggio strutturale di bilancio e la stabilizzazione della situazione macroeconomica, in nome delle prescrizioni contenute nel Patto di Stabilità e Crescita.

Oggi la sfida per le Assemblee legislative nazionali è quella di rinnovare il proprio impegno ad esercitare funzioni di indirizzo e controllo, non solo sul piano interno nei confronti dell'Esecutivo nazionale ma anche su quello europeo, mediante gli strumenti riconosciuti

---

[68] Ai sensi dell'art. 10 del TFUE, il funzionamento dell'Unione deve basarsi su una democrazia rappresentativa, mentre il successivo art. 12 ed il Protocollo annesso hanno codificato precedenti procedure informali, quali il flusso informativo diretto dalle istituzioni europee e la partecipazione alla cooperazione interparlamentare, nonché introdotto nuovi diritti, come i controlli di sussidiarietà ed i diritti di partecipazione. In particolare, come evidenziato da C. Di Costanzo, C. Di Costanzo, *La "leale" cooperazione interparlamentare*, *in* www.federalismi.it, 12 settembre 2012, pag. 26, "i parlamenti nazionali procedono allo scrutinio del quadro finanziario europeo (*multi-annual financial framework*, bilancio annuale e specifici programmi europei di spesa) attraverso il controllo della posizione che il rispettivo esecutivo intende assumere in sede di Ecofin e attraverso le relazioni che i parlamenti nazionali intrattengono con i rappresentanti della Commissione, della Corte dei Conti europea e del Parlamento europeo".

[69] Al riguardo, evidenzia N. Lupo (op. cit., in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli 2012, pag. 135) che una volta superata l'attuale crisi dei debiti sovrani che ha valorizzato il ruolo degli Esecutivi nell'adottare con tempestività politiche di restrizione finanziaria incisive sui saldi di bilancio, a fronte del sostanziale arretramento dei poteri spettanti a Governo e Parlamento a seguito della riforma costituzionale n. 1 del 2012 (ma tale disamina si può comunque estendere alla generalità degli Stati membri cui si applicano i parametri finanziari del Patto e del c.d. *Fiscal Compact*) la posizione dei Parlamenti nazionali potrà beneficiare dei poteri loro riconosciuti dal Trattato di Lisbona e dai Protocolli n.1 e 2, che li hanno resi co-protagonisti del processo decisionale europeo.

[70] Si veda, al riguardo, P. Craig e G. D. De Burca, *Integration, Democracy and Legitimacy*, in *Legal Research Paper Series*, n. 47, 2011, pag. 13-40.

dall'ordinamento comunitario sia singolarmente, sia in sinergia con le Camere degli altri Paesi e con lo stesso Parlamento di Strasburgo[71].

Si rammenta che, ai sensi dell'art. 12 del TUE "i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione: a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea; b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore (…) ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust (…); d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati (…); e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione (…); f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea" [72].

In prospettiva, appare inevitabile che il Parlamento Europeo acquisisca un ruolo ancor più importante di quello ad esso conferito dai Trattati e dal diritto derivato, ma tale evoluzione non potrà che conseguire da dinamiche che nasceranno all'interno e tra le Assemblee degli Stati membri, foriere, a loro volta, di incidere sul funzionamento del Parlamento di Strasburgo sia indirettamente attraverso le sedi della cooperazione parlamentare, sia direttamente per il tramite del sistema dei partiti nazionali di cui appare inevitabile (o comunque auspicabile) una vocazione europea[73].

---

[71] Per evidenziare la difficoltà dei Parlamenti nazionali di incidere sull'elaborazione delle politiche europee, G. Rivosecchi (*I vincoli europei al governo dei conti pubblici nazionali*, in *Studi polacco-italiani di Toruń IX*, Toruń, 2013, pag. 158) ricorda, a titolo esemplificativo, che "in fase di elaborazione del c.d. *Fiscal compact* si è registrato un articolato e approfondito dibattito, nel gennaio scorso, in entrambi i rami del parlamento, che si e concluso con il voto di due mozioni con le quali si impegnava il governo Monti a: modificare il progetto di Trattato tenendo conto di vari fattori dell'andamento del ciclo economico e della sostenibilità sociale del patto; circoscrivere il sindacato della Corte di giustizia sul recepimento del vincolo di bilancio nell'ordinamento interno; rafforzare il controllo parlamentare; appoggiare l'introduzione di una tassazione sulle transazioni finanziarie; riesaminare il ruolo della agenzie di *rating*; rilanciare il progetto volto all'introduzione dei c.d. *eurobond*. Di tutto questo, l'unica traccia nel Trattato e costituita dall'art. 13 che delinea un labile disegno di cooperazione interparlamentare, a fronte di pesanti e incisive cessioni di sovranità sul bilancio e dell'ulteriore attrazione in chiave europea delle politiche economiche di fronte alla crisi".

[72] Con riferimento a tale disposizione del TUE, C. Tucciarelli (op. cit., in *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, a cura di C. Decaro e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2009, pag. 439) evidenzia come la cooperazione interparlamentare "viene così costituzionalizzata quale funzione propria dei Parlamenti nazionali nell'ordinamento comunitario" e "diventa allora una sede strettamente funzionale rispetto all'insieme dei poteri conferiti ai Parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona, a partire proprio dal controllo di sussidiarietà".

[73] Peraltro, i classici *cleaveges* destra-sinistra che solitamente caratterizzano la dialettica politica interna non necessariamente potrebbero essere gli unici a definirsi in sede europea, potendo ben cumularsi/intrecciarsi con quelli legati ad una logica più o meno "europeista" delle formazioni politiche che non necessariamente seguono logiche tradizionali di schieramento

La base di partenza dell'analisi, in ogni caso, rimane almeno per ora quella nazionale, che deve però essere esaminata mediante nuove chiavi interpretative. Di fondo, emerge il classico problema del rapporto tra gli interessi perseguiti dal Governo e quelli rappresentati nell'Assemblea legislativa: tale interazione tra i due organi, tuttavia, deve ora essere declinata secondo le specificità proprie dell'innovativo modello istituzionale dell'Unione Europea[74].

Nello specifico settore della politica di bilancio, la partecipazione dei Parlamenti non si può limitare alle pur importanti sedi previste nell'ordinario procedimento legislativo comunitario ed alle classiche forme della cooperazione interparlamentare, ma deve necessariamente coinvolgere i passaggi che scandiscono la *governance* economica multilivello.

Poiché il Parlamento Europeo appare al momento frenato dallo scarso margine di manovra sul versante finanziario, non disponendo di leve tributarie e di spesa sui cui agire, le Assemblee nazionali potrebbero esercitare esse stesse quel ruolo che le circostanze di fatto inibiscono al Parlamento di Strasburgo[75].

Il tanto conclamato deficit democratico e l'inadeguatezza del bilancio comunitario sono, al tempo stesso, causa ed effetto dell'assenza di un indirizzo politico finanziario in grado di mettere in modo un processo decisionale che conferisca centralità alla rappresentanza politica.

Se la questione di bilancio è stata quella attorno a cui sono sorte, in origine, le Assemblee legislative, non è peregrino ritenere che proprio su tale tema si potrà rimodellare il sistema istituzionale multilivello dell'Unione: ciò dipenderà sia dalla pressione che deriverà dai Parlamenti

---

[74] Cfr. C. Sprungk, *A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments and in the European Union*, in *Journal of European Integration*, vol. 35, n. 5, 2013, pag. 548, laddove precisa che "*EU membership risks eroding national democracy by severely disempowering national parliaments, depriving them of their core parliamentary functions. Yet, both Eu and national policy-makers have reacted to this erosion of democratic mechanisms by introducing various new rights and powers to national parliaments since the 1990s, culminating in the current provisions of the Lisbon Treaty*". Tuttavia "*rather than simply re-enhancing traditional powers of national parliaments, these reforms imply ideas of a new type of parliamentary democracy in Europe. The initial erosion of national democracy induces by EU membership is therefore not likely to be followed by its re-engancement, but by a sustainable transformation of national democracy*". Pertanto, ferma restando l'evidente specificità del sistema dell'Unione che, rappresentando, appunto, un unicum nel panorama delle organizzazioni internazionali -a metà strada tra il modello federale e quello interstatuale- non consente di fare riferimento a teorie consolidate in materia, si può ritenere che l'odierna evoluzione renda necessario riprendere quei concetti elaborati agli arbori del parlamentarismo, quando l'Assemblea si configurava nella sua identità in contrapposizione ai poteri del Monarca, in primis proprio nello specifico settore delle decisioni fiscali.

[75] La politica macroeconomica e quella di bilancio, tra loro complementari, richiedono la definizione di un chiaro indirizzo politico, in base al quale si dovrebbe strutturare sul piano istituzionale una qualche forma di opposizione: nel senso si esprime G. Rizzoni (*Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2012, pag. 308) secondo il quale "se non esiste una identificabile funzione di indirizzo politico, diventa evidentemente molto difficile pensare che vi siano chances per il radicamento anche sul piano istituzionale di una opposizione che a quell'indirizzo si possa contrapporre". Peraltro, a parere di chi scrive, sia il Parlamento europeo che le Assemblee legislative nazionali soffrono la difficoltà di contrapporsi ad orientamenti che, in ambito comunitario, sembrano piuttosto discendere dall'applicazione tecnica delle disposizioni dei trattati e del diritto derivato e, pertanto, difficilmente configurabili come realizzazione di uno specifico indirizzo politico.

nazionali (e, in futuro, dal Parlamento europeo), sia da come si svilupperà nel medio termine la nuova *governance* economica[76].

Peraltro, proprio l'assenza di autonomia finanziaria dell'Unione, combinata con il recepimento dei parametri di bilancio all'interno dell'ordinamento degli Stati membri, tende a riportare ancora di più al centro dell'attenzione i Parlamenti nazionali.

Per favorire tale processo, al di là delle previsioni normative e dei meccanismi istituzionali già previsti e di quelli che potranno essere utilmente introdotti in futuro, non si può tacere il ruolo che dovranno svolgere i partiti politici, gli unici (oltre ai Governi) a poter oggi operare in entrambi i contesti, quello nazionale e quello europeo[77].

Anzi, il peso crescente dei vincoli di bilancio, ora presenti anche all'interno dell'ordinamento degli Stati membri alla luce delle prescrizioni del c.d. *Fiscal Compact*, dovrebbe far percepire ancora di più per gli stessi partiti nazionali l'esigenza di proporsi come protagonisti anche nel contesto europeo per cercare di rimodellare in chiave più concertata quelle scelte finanziarie fino ad oggi sottoposte alla sua approvazione dai rispettivi Governi secondo una mera logica di *aut aut*.

Al riguardo, sarebbe auspicabile un maggior raccordo dei partiti nazionali con le grandi "famiglie politiche" europee, che potrebbe favorire una maggiore europeizzazione dei temi oggetto della campagna elettorale per il rinnovo dei membri del Parlamento di Strasburgo (che si svolgono simultaneamente in tutti gli Stati membri).

Sarebbe parimenti importante avviare una riflessione in merito alla scelta del sistema elettorale per l'elezione dei rappresentanti nazionali che, ai sensi della decisione n. 2002/772 del Consiglio, avviene per tutti i Paesi con un impianto proporzionale.

Indubbiamente, nel breve periodo, alla luce dell'incerta connotazione del Parlamento europeo, la proporzionale può essere utile a rappresentare gli umori della cittadinanza europea, garantendo anche alle minoranze protestatarie la possibilità di rappresentare le tensioni latenti in non trascurabili strati dell'opinione pubblica dei vari Paesi membri, acuite ancor più dal deterioramento delle condizioni economiche dell'eurozona.

---

[76] Si veda, al riguardo, F. Nugnes, op. cit., 16 gennaio 2014.

[77] Evidenzia G. Rizzoni (op. cit., 2012, pag. 319) il fatto che "appare chiaro l'intento da parte delle norme fondamentali dell'Unione (per questo profilo confermate dai nuovi Trattati) di fare dei partiti una delle cinghie di trasmissione fondamentali nel meccanismo di legittimazione politica dell'Unione. Essi sono chiamati ad offrire all'assetto democratico dell'Unione quello che ad essa ancora palesemente manca, una base plebiscitaria che innervi, come avvenuto per le democrazie moderne, il sistema di governo rappresentativo". Sull'evoluzione dei partiti politici europei, si rimanda, tra gli altri, a R. Balduzzi, *Commissione Europea e sistema dei partiti: responsabilità collegiale e presidenzialismo*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 4, 2005, nonché G. Grasso, *Partiti politici europei*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, III vol., UTET, Torino, 2008, pag. 609-637.

Tuttavia, tale sistema, da una parte, contribuisce a rendere la competizione elettorale un'occasione per misurare i rapporti di forza tra i partiti nazionali ai fini di politica interna, dall'altra, favorisce inevitabilmente sia la frammentazione della rappresentanza a Strasburgo, sia la polarizzazione degli orientamenti ideologici[78].

I dubbi qui avanzati in merito alla scelta proporzionalistica deriva dal fatto che questo tipo di sistema elettorale sembra avvalorare il carattere sostanzialmente rappresentativo e poco decidente del Parlamento europeo: interpretazione, questa, che il Tribunale tedesco ha recentemente espresso nella sentenza del 26 febbraio 2014 dove ha dichiarato incostituzionale la pur minima soglia del 3% per l'accesso delle formazioni politiche al riparto dei seggi, proprio perché tale limitazione non troverebbe giustificazione -almeno al momento- nell'esigenza di assicurare necessarie condizioni di governabilità[79].

Inoltre, si deve considerare che le federazioni dei partiti nazionali non si sono ancora trasformate in formazioni politiche propriamente europee (come era stato previsto dal regolamento CE n. 2004 del 2003)[80], rendendo così l'elezione per il Parlamento di Strasburgo una mera occasione per i partiti stessi di saggiare il proprio consenso elettorale interno.

In tale contesto, la combinazione di circoscrizioni elettorali unicamente nazionali e scrutinio di lista appare un ulteriore elemento di freno ad una europeizzazione dei partiti: spinta in tal senso potrebbe invece venire dal rafforzamento del potere di investitura del Presidente della Commissione da parte del Parlamento Europeo, che potrebbe dare vita a quella aggregazione che stenta ad affermarsi dal basso mediante la presentazione della candidatura a tale carica da parte di ciascun schieramento[81].

In conclusione, nelle more dell'evoluzione del ruolo politico del Parlamento Europeo, è immaginabile che nuovi spazi potranno essere occupati dai Parlamenti nazionali, a patto che

---

[78] In tale modo, viene disincentivato, altresì, il voto strategico da parte degli elettori orientate a logiche di governo anziché di mera rappresentanza identitaria: bisogna peraltro evidenziare, al riguardo, che oggi non si ravvisano ancora le condizioni per siffatta evoluzione di sistema, mancando al Parlamento il potere di investire direttamente l' "Esecutivo" dell'Unione, almeno non nelle forme dirette proprie delle forme di governo parlamentari e secondo il meccanismo classico del rapporto fiduciario.

[79] Tale pronuncia, peraltro, si pone nel solco della già citata pronuncia n. 1 del 2014 della Corte Costituzionale italiana la quale, facendo ricorso al test di proporzionalità, ha ritenuto che la disproporzionalità del sistema a scrutinio di lista non possa giungere ad esiti maggioritari che si pongono in contraddizione con lo stesso impianto di base della formula elettorale, ispirato, appunto, al principio di rappresentatività.

[80] Cfr. C. Fasone, op. cit., in *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, a cura di C. Decaro e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2009, pag. 244.

[81] Ad esempio, già per le elezioni europee del 2014 il partito popolare europeo ed i socialdemocratici hanno scelto il proprio candidato alla carica di Presidente della Commissione, rispettivamente J.-C. Juncker e M. Schultz: da rilevare che per tali consultazioni in Italia è stata presentata la lista L'Altra Europa con Tsipras, che prende il nome del candidato alla Presidenza della Commissione, il greco A. Tsipras, leader del partito unitario greco Syriza.

riescano ad utilizzare i luoghi di raccordo previsti dall'ordinamento europeo per poter esercitare una azione più incisiva sia sul piano nazionale che su quello europeo.

L'Assemblea di Strasburgo potrebbe configurarsi come uno dei possibili luoghi di cooperazione per eccellenza tra gli organi di rappresentanza politica dei singoli Stati: a sua volta, la "cinghia di trasmissione" tra il livello nazionale e quello europeo sarebbe costituita dai partiti politici, per i quali è auspicabile una loro europeizzazione nel senso di creare un legame transnazionale tra gli stessi già al momento delle elezioni, e non *ex post*[82].

Per il momento non appaiono configurabili quelle condizioni "minime" per ipotizzare un effettivo ribaltamento degli equilibri istituzionali dell'Unione a favore del Parlamento Europeo. Tuttavia, proprio quest'ultimo potrebbe diventare "la testa di ponte" per una riconfigurazione del ruolo dei Parlamenti nazionali specie nella definizione degli orientamenti di bilancio e di politica economica (strettamente dipendenti dalle norme sovranazionali in materia)[83].

Ciò dovrebbe essere favorito specie in quegli ordinamenti, come quello italiano, che nel recepire il principio del pareggio si sono espressi nel senso di una costituzionalizzazione del più flessibile "equilibrio" e che, soprattutto, hanno fatto rimando ai principi, criteri e procedure europee per specificare, nel concreto, le politiche di finanza pubblica.

In tal modo, il recepimento dei vincoli finanziari nel sistema nazionale delle fonti dovrebbe accrescere il grado di consapevolezza del Parlamento circa la diretta ricaduta di tali prescrizioni sulla definizione delle politiche pubbliche.

Il riferimento al sistema multilivello (come, ad esempio, ravvisabile nel "rinvio mobile" presente a più riprese nella legge n. 243 del 2012 di attuazione del nuovo art. 81 della Costituzione) sottolinea che la partecipazione alle decisioni di finanza pubblica ormai non si può restringere al mero ambito nazionale: ciò dovrebbe incentivare un processo di europeizzazione dei Parlamenti che parta, innanzitutto, dalla consapevolezza della dimensione sovrastatuale nel quale vengono definiti gli indirizzi politici (specie quelli afferenti le decisioni di finanza pubblica).

---

[82] La logica consensuale che finora ha caratterizzato i rapporti tra i principali raggruppamenti politici a Strasburgo (e che presumibilmente verrà vieppiù rafforzata se si verificherà la paventata affermazione di partiti euroscettici alle elezioni europee del 2014) dovrebbe evitare che la proiezione comunitaria delle Assemblee legislative nazionali venga vanificata dalla *partisanship* politica che caratterizza la generalità degli Stati membri.

[83] In tale contesto assume importanza il collegamento diretto che tende ormai ad instaurarsi tra il risultato delle elezioni europee e la scelta del Presidente della Commissione, cioè dell'organo direttamente coinvolto nella varie fasi della *governance* economica europea, anche alla luce del rafforzamento del ruolo della Commissione nel braccio preventivo e sanzionatorio del Patto di Stabilità e di Crescita operato dai c.d. *Six pack* e *Two pack*. In particolare, sarà interessante vedere come si strutturerà il rapporto tra il Parlamento Europeo che sarà eletto nel 2014 e la nuova Commissione, in una congiuntura economica ancora complicata e con l'incognita del risultato elettorale delle formazioni politiche più critiche verso le restrizioni della politica di bilancio nazionale e le relative conseguenze sui livelli di crescita ed occupazionali dell'area.

Da questo punto di vista, la cooperazione interparlamentare e l'auspicabile, rinnovato attivismo del Parlamento di Strasburgo rappresentano delle valvole di sfogo delle esigenze dei rappresentanti che ormai non possono essere interamente soddisfatte nel limitato circuito Legislativo-Esecutivo che si svolge a livello nazionale[84].

6. Il controllo preventivo del Presidente della Repubblica.

Uno dei "guardiani del bilancio" previsti nell'ordinamento nazionale è il Presidente della Repubblica, non destinatario di specifiche disposizioni in materia finanziaria ma che comunque è in grado di incidere sulle leggi di spesa nell'ambito del generale potere di autorizzazione dei progetti di legge di origine governativa, nonché di promulgazione delle leggi e l'emanazione di atti aventi forza di legge, riconosciuto dall'art. 87 comma 4 e dall'art. 74 della Costituzione[85].

Fino alla riforma dell'art. 81, tale attività si è esplicata nella valutazione circa il rispetto dell'obbligo di quantificazione delle "nuove" e "maggiori" spese e di copertura finanziaria delle stesse, ai sensi del quarto comma: alla luce delle modifiche apportate sia dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 e dalla legge "rinforzata" n. 243 del 2012, bisogna ora valutare le possibili evoluzioni della funzione presidenziale, alla luce del principio di "equilibrio" di bilancio e della compatibilità delle decisioni di spesa rispetto agli impegni assunti in sede europea.

In premessa, giova precisa che il ruolo svolto dal Capo dello Stato nella fase precedente alla presentazione il Parlamento dei disegni di legge dell'Esecutivo è da sempre riconducibile ad una

[84] In sostanza, proprio la questione finanziaria dovrebbe rappresentare la spinta per i Parlamenti dei singoli Stati ad uscire dal mero ambito nazionale per giocare un proprio ruolo a livello europeo: anche nella considerazione della vocazione nazionale delle Assemblee, tale indirizzo si potrà realizzare non soltanto prevedendo strumenti adeguati di cooperazione interistituzionale, ma anche con l'evoluzione dei partiti nazionali, politicizzando le questioni in ambito europeo mediante un processo di europeizzazione delle proprie istante, a sua volta connesso ad un più stretto legame con le grandi "famiglie" politiche presenti a Strasburgo. Al riguardo, si rimanda alle considerazioni di O. Costa e M. Latek (*Paradoxes and limits of interparliamentary cooperation in the European Union*, in *Journal of European Integration*, Vol. 23, n. 2, 2001, pag. 159) secondo cui "*les partis européens, qui ne peuvent être analysés au regard des fonctions traditionnelles des partis, tendent à remplir une fonction inédite de coordination des programmes politiques nationaux. En outre, les groupes politiques au Parlement européen, qui constituent encore l'ossature des partis européens, sont eux aussi des lieux privilégiés de relations interparlementaires. Meme si l'organisation officielle des groupes tend à gommer ce fait, ils sont composés de délégations nationales -en fait une délégation par parti national lorsque des élus de plusieurs partis d'une même Etat siègent ensamble- qui entretiennent des relations de plus en plus étroites avec les instances de leur parti. Les députés européens font certes preuve d'une certaine indépendance, mais ils peuvent être amenés par ce bias à collaborer avec les parlementaires nationaux de leur parti*".

[85] Da notare che il Presidente Einaudi ha esercitato per la prima volta il potere di rinvio, il 9 aprile 1949, motivandolo con la violazione dell'obbligo di copertura previsto al quarto comma dell'art. 81.

sorta di *moral suasion*, non potendosi configurare un effettivo potere di diniego anche per le proposte che non rispettano *ictu oculi* le prescrizioni costituzionali in materia[86].

Di contro, maggiore incisività è riscontrabile in sede di promulgazione, con l'esercizio del potere di rinvio alle Camere per violazione dell'originario quarto comma dell'art. 81 rilevante non in termini assoluti certamente predominante rispetto al totale dei rinvii effettuati (per oltre la metà dei casi[87]).

Inoltre, è doveroso ricordare che, in linea generale, tali poteri attribuiti al Capo dello Stato, pur privi di politicità, risentono inevitabilmente del quadro politico di riferimento, potendo immaginare che la coesione della maggioranza di governo ed una chiara delimitazione dei ruoli tra questa e l'opposizione tendano a limitare l'area di incidenza presidenziale nell'ambito di un sindacato meramente tecnico e formale[88].

Le novità introdotte nel 2012 potrebbero rafforzate il ruolo di garanzia del Presidente nello specifico campo per i seguenti aspetti.

---

[86] Si vedano, tra gli altri, S. Galeotti e B. Pezzini, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in Digesto delle discipline pubblicistiche, XI, Torino, 1996, pag. 417 e seguenti, G. Silvestri, *La funzione di equilibrio costituzionale del Presidente della Repubblica*, in *Quaderno n. 7 dell'Associazione Studi e Ricerche Parlamentari*, Giappichelli, Torino, 1997, nonché, con specifico riferimento alla copertura finanziaria delle leggi di spesa, S. Scagliarini, op. cit., 2006.

[87] Si veda, al riguardo, G. Giovannetti, *Capo dello Stato e controllo della finanza pubblica. La prassi del Presidente Cossiga*, in *Quaderni Costituzionali* 1992, pag. 352 e seguenti, A. Ruggeri, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani e M. Volpi, Il Mulino, Bologna, 1997, pag. 171 e seguenti, P. Falzea, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Giuffré, Milano, 2000, pag. 327 e seguenti, C. De Flores, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 2002, pag. 203-206.

[88] Cfr. G. Scaccia (*La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Il Presidente della Repubblica nella forma di governo*, a cura di A. Baldassarre e G. Scaccia, Aracne, Roma, 2011, pag. 129), il quale, facendo riferimento alla prassi politica delle prime legislature repubblicane, evidenzia come questa "segnava il confine esterno al controllo presidenziale in sede di promulgazione, che non avrebbe avuto modo di esercitarsi sulle condizioni formali della democrazia politica. In conseguenza di ciò, e dunque grazie a questa spontanea autoregolazione politica, lo spazio per un sindacato su prassi degenerative nelle tecniche di produzione normativa, irregolarità e forzature procedimentali che potessero tradursi in vizi formali della legge finiva per essere, per il Presidente della Repubblica, estremamente esiguo. Si aggiunga che, almeno nei primi anni dall'entrata in vigore della Costituzione, la Presidenza della Repubblica, istituzione di nuovo conio, che difettava di una tradizione storica, di un serbatoio di prassi, convenzioni, giurisprudenza al quale attingere, era comprensibilmente assai prudente nell'interpretazione di un testo ancora profondamente sentito come un "destino normativizzato", una totalità unitaria espressiva di un programma politico il cui effettivo storico inveramento, anche sul piano delle consuetudini interpretative e delle prassi applicative, era affidato essenzialmente all'iniziativa dei partiti politici. Non desta meraviglia, in questa chiave di analisi, che i rinvii di Einaudi, Gronchi e Segni abbiano toccato quasi esclusivamente vizi che si potevano ricavare in modo rettilineo e quasi meccanico dai testi costituzionali: in 13 casi su 15 il difetto di copertura delle leggi di spesa di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. e, in un caso la violazione del termine di un mese dall'approvazione della legge per procedere alla promulgazione (art. 73 Cost.). Quasi che il Capo dello Stato dovesse limitarsi a svolgere una sorta di sindacato di evidenza, tecnico, formale, assiologicamente neutro, destinato essenzialmente a supplire alle carenze del meccanismo incidentale di proposizione delle questioni di legittimità costituzionale". Si veda anche A. De Marco, *Il potere di rinvio alle Camere (un'interpretazione evolutiva)*, in *Il Filangeri*, n. 2-4, 2005, pag. 183-249.

In generale, è doveroso sottolineare che tale attività è l'unica ad essere espletata puntualmente (cioè per ogni singolo provvedimento normativo) prima della sua entrata in vigore. L'incidenza delle istituzioni europee, nell'ambito del c.d. "semestre europeo", invece, pur riguardando una fase *ex ante* rispetto all'entrata in vigore delle leggi di spesa, si riferisce a documenti programmatici (Documento di economia e finanza, Programma di Stabilità e Crescita, Programma Nazionale di Riforma), e non, appunto, a leggi prossime all'approvazione, con la sola eccezione dei documenti di bilancio durante lo svolgimento della c.d. "sessione" per i quali, in ogni caso, la Commissione può esprimere un parere, comunque non vincolante.

Altro aspetto da considerare è che il Presidente della Repubblica assume nell'attuale assetto repubblicano un ruolo di garanzia, sia pure in misura variabile a seconda delle condizioni politico-istituzionali del momento: da un lato, ciò ha forse favorito il ricorso al quarto comma dell'art. 81 per giustificare il rinvio alle Camere delle leggi, trattandosi di un aspetto sostanzialmente tecnico e, quindi, politicamente meno sindacabile[89], dall'altro ciò può rappresentare un forte limite nel caso in cui intendesse riferirsi al rispetto di principi, quali quello di "equilibrio", giuridicamente difficilmente definibile.

Si può quindi immaginare che il Capo dello Stato continuerà a farsi garante del rispetto dell'obbligo di copertura, specialmente per quanto riguarda il problema della quantificazione degli oneri determinati da nuove leggi, nel solco di quanto praticato in passato.

Per quanto riguarda la legge di bilancio, cui il nuovo terzo comma dell'art. 81 estende siffatto vincolo, ci si riallaccia alle considerazioni effettuate in precedenza circa la distinzione tra le innovazioni normative presenti nella prima Sezione della legge di bilancio (che dovrebbero rientrare nella valutazione presidenziale) e la seconda Sezione per la quale tale vaglio appare difficile.

Tuttavia, diversamente dalla Corte Costituzionale, il rinvio del Capo dello Stato non potrebbe evidentemente riguardare una o più disposizioni ma si estenderebbe all'intera legge: proprio per le caratteristiche della sua funzione nella forma di governo parlamentare italiana, non sembra

---

[89] Nel senso R. Romboli (*Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, pag. 5) secondo cui "per quanto riguarda il ricordato massiccio riferimento fatto nei messaggi di rinvio al rispetto dell'art. 81, 4° comma, Cost., vengono normalmente addotte due motivazioni, la prima delle quali si fonda su ragioni in certo senso attinenti ad una sorta di raccordo con la Corte costituzionale. Vale a dire che il controllo del Presidente si sarebbe sviluppato su tale versante in quanto più difficile è in questa materia il controllo della Corte, causa le modalità attraverso le quali essa può essere investita di una questione di costituzionalità. Questa motivazione mi pare poco convincente, se non altro perché non darebbe ragione del mancato impiego del rinvio presidenziale in altri settori per i quali pure si è manifestata una certa difficoltà da parte della Corte costituzionale ad intervenire, mentre ritengo colgano meglio nel segno quanti individuano la ragione del così frequente riferimento all'art. 81, 4° comma, Cost. nella natura tecnica del vizio e quindi nella maggiore facilità di rilevare lo stesso, anche a seguito di specifiche segnalazioni in tal senso provenienti da soggetti istituzionali".

prefigurabile tale eventualità, che comporterebbe inevitabili ricadute politiche sugli equilibri dell'intero sistema istituzionale, data la valenza della legge di bilancio[90].

In astratto, il rinvio della legge di bilancio (mai avvenuto per evidente assenza dei presupposti, potendo al più configurarsi, nell'ordinamento costituzionale precedente alla riforma del 2012, nel caso di violazione del terzo comma dell'art. 81 circa il divieto di introdurre in tale sede "nuovi tributi e nuove spese") sarebbe ora possibile sotto il duplice piano dell'obbligo di copertura per le novità legislative ivi previste (ai sensi, appunto, del novellato terzo comma dell'art. 81) e della conformità del saldo strutturale all'obiettivo di medio termine concordato in sede europea (in relazione a quanto previsto dalla legge n. 243 del 2012).

In ogni caso, proprio per la particolarità della legge di bilancio -paradossalmente, ancor più a seguito del contenuto sostanziale attribuito alla stessa dal nuovo art. 81- appare difficile che il Presidente della Repubblica eserciti il proprio potere di rinvio alle Camere e, sotto questo aspetto, non sembrano prefigurabili soluzioni di continuità con la prassi fino a qui seguita.

Con riferimento invece al rispetto dell'obbligo di copertura per le normali leggi che comportano "nuovi" o "maggiori" oneri, il potere del Presidente della repubblica appare rafforzato dall'ampliamento del parametro di giudizio.

Dovendo appoggiarsi quanto più possibile a dati oggettivi, l'esame delle leggi da promulgare ovvero degli atti aventi forza di legge da emanare potrà giovarsi della documentazione tecnica fornita dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, nel solco di quanto praticato in taluni casi dove il rinvio della legge alle Camere è stato motivato nel messaggio citando pareri espressi dalle Commissioni parlamentari di Bilancio e valutazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato[91].

Inoltre, oltre a fare riferimento all'art. 81 il Capo dello Stato potrà utilizzare le prescrizioni della legge n. 243 del 2012, anche in questo caso in coerenza con i casi del passato quanto nella

---

[90] Sia pure indirettamente, tale preoccupazione è stata espressa da G. Bognetti (*Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011, pag. 5) il quale, nell'esaminare le varie proposte di riforma costituzionale dell'art. 81 presentate nel corso del 2011 dove era stato previsto un potere di veto rafforzato del Capo dello Stato, evidenzia come "la attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di bloccare, salvo il voto contrario della maggioranza dei tre quinti delle Camere, le leggi sospettate di violazione delle nuove norme costituzionali in materia di bilancio, desta non poche perplessità. Perché non può essere sempre garantita la imparzialità del Presidente, e il potere conferitogli lo coinvolgerebbe in vicende politiche che andrebbero inevitabilmente al di là dei problemi della legittimità delle leggi coinvolte. La frammentarietà patologica della classe politica italiana potrebbe offrire a minoranze, anche di improvvisa e volatile formazione, l'occasione per ostacolare leggi corrispondenti a un programma di lunga lena di un governo regolarmente in carica: leggi magari coraggiose e non realmente minaccianti l'integrità e l'equilibrio delle finanze pubbliche".

[91] Sul ruolo svolto dall'Unità di valutazione finanziaria degli atti normativi presso la Segreteria Generale della Presidenza della Repubblica, all'epoca creata dal Presidente Ciampi nel 1999 all'indomani della sua elezione, si veda G. Salvemini, *Ruolo della Presidenza della Repubblica*, in *I Guardiani del Bilancio*, a cura di G. Salvemini, Marsilio Editore, Venezia, 2003, pag. 89 e seguenti.

motivazione del rinvio veniva indicato il necessario rispetto della legislazione di contabilità[92] (a maggior ragione, ciò dovrebbe avvenire con la legge "rinforzata", per la quale se ne riconosce il carattere supra-legislativo).

Tale considerazioni possono essere estese all'autorizzazione presidenziale per la presentazione al Parlamento dei provvedimenti, con l'ovvia constatazione che in tal caso si tratta di fornire osservazioni e consigli al Governo senza poter, di fatto, bloccare l'iter, ma al più accompagnando tale autorizzazione con lettere di osservazioni[93].

Proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto e tenendo conto della particolare formulazione del principio del "pareggio" di bilancio, declinato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 nel senso di "equilibrio", si può ritenere che la funzione esercitata dal Presidente della Repubblica nello specifico settore della finanza pubblica assuma ora un significativo rafforzamento proprio alla luce della carente giuridicità di siffatto principio, che consente proprio a tale organo di poter incidere sulle scelte legislative in nome di quella attività preventiva svolta prevalentemente facendo leva della *moral suasion* rispetto ai propri interlocutori politici che connota da sempre la propria attività[94].

---

[92] Nel senso si è espresso il messaggio di rinvio del 23 marzo 1998 del Presidente Scalfaro su una legge concernente, tra l'altro, il finanziamento di partiti e movimenti politici, dove veniva fatto un espresso richiamo alla legge n. 468 del 1978 la cui osservanza era valutata ai fini del rispetto dell'obbligo di copertura di cui al quarto comma dell'art. 81.

[93] Cfr. G. Salvemini, op. cit., in *I Guardiani del Bilancio*, a cura di G. Salvemini, Marsilio Editore, 2003, pag. 91. N. Lupo (op. cit., 2007, pag. 145-146) giustamente osserva che "il peso del Presidente della Repubblica nel ciclo della quantificazione e della copertura degli oneri non può essere valutato esclusivamente alla luce dei rinvii effettivamente operati. Occorre infatti tener presente che la possibilità di un rinvio da parte del Capo dello Stato per ragioni legate ai profili finanziari è in più occasioni –espressamente o tacitamente- ventilata, e pende praticamente nel corso di tutto l'iter di formazione delle leggi di spesa. Il che consente al Presidente, sempreché egli lo ritenga opportuno, di esercitare forme di moral suasion durante lo svolgimento del procedimento di approvazione parlamentare della legge, nel nome dell'esigenza di rispettare un precetto costituzionale particolarmente significativo, i quanto pone al legislatore un vincolo stringente -quello delle risorse limitate- il cui mancato rispetto, però, appare difficilmente sindacabile in sede giurisdizionale".

[94] Nel senso M. Luciani (*L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al seminario su *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Roma, Palazzo della Consulta, in *www.cortecostituzionale.it*, 22 novembre 2013, pag. 35-36), il quale, distinguendo la funzione di difesa della Costituzione propria del Presidente della Repubblica da quella di garanzia propria della Corte Costituzionale, ritiene che "il Presidente deve difendere le regole e i valori costituzionali attraverso un'opera di stabilizzazione istituzionale e di promozione dell'unificazione nazionale, secondo il modello che la stessa Costituzione sintetizza conferendogli - rispettivamente - la qualità di capo dello Stato e di rappresentante dell'unità nazionale. Quest'opera solo in parte si snoda attraverso atti tipologicamente determinati e in buona misura si concretizza in attività che non hanno una forma chiaramente predefinita. I delicati rapporti che il Presidente intreccia con le varie forze politiche per migliorare il rendimento complessivo del sistema, stabilizzandolo e assicurando coesione al di là delle divisioni, sono un esempio di questa flessibilità del ruolo affidato all'organo e del fatto ch'esso agisce soprattutto avvalendosi della propria auctoritas. La Corte, tutt'al contrario, utilizza essenzialmente formalizzata potestas ed opera nel segno dell'autentica garanzia giuridica della Costituzione, che non conosce la flessibilità di azione e la molteplicità di forme di intervento che è propria della funzione di difesa. Proprio la segnalata flessibilità dell'impianto della novella del 2012 induce a ritenere che una parte significativa della partita sul rispetto dei suoi precetti si giuocherà al Palazzo del Quirinale prima che al Palazzo della Consulta".

7. Il ruolo della Corte dei Conti, tra conferma delle proprie competenze e potenzialità inespresse.

Come noto, il secondo comma dell'art. 100 della Costituzione prevede che "la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito".

Alla Corte dei Conti spetta, pertanto, la verifica circa il rispetto dell'obbligo di copertura nelle ordinarie attività di controllo istituzionale, nonché mediante le relazioni quadrimestrali trasmesse al Parlamento.

Mentre in quest'ultimo caso si tratta di una attività svolta *ex post* circa le conseguenze finanziarie dell'attività legislativa (e, quindi, non focalizzata sulla modalità di quantificazione e copertura degli oneri di ciascun provvedimento normativo)[95] la previsione del primo alinea del secondo comma dell'art. 100 della Costituzione riguarda il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, nonché quello svolto in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato.

Per gli enti territoriali, con l'evoluzione del c.d. "federalismo all'italiana" l'attività della Corte si è sviluppata sempre più sul piano collaborativo, secondo il modello del controllo sulla gestione che ha sostituito la verifica di legalità formale per valutare la rispondenza dei risultati dell'attività rispetto agli obiettivi fissati dalla legge, secondo un approccio più finalistico ed economico che tiene conto delle risultanze dei controlli interni rispetto al classico controllo preventivo.

L'art. 100 non è stato modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012: novità sono state invece introdotte dalla legge n. 243 del 2012 che, all'art. 20, prevede che la Corte dei conti svolga il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti territoriali e non, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e, soprattutto, dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97

[95] Pur se l'influenza di tali relazioni dipende dall'utilizzo che ne viene fatto da Governo e Parlamento, ad ogni modo non ne va sottaciuto il valore, anche ai fini di un miglioramento della fattibilità finanziaria delle leggi. Al riguardo, basti pensare, da un lato, alla funzione "pedagogica" svolta dalla consulenza tecnica della Corte dei Conti in favore del Parlamento (benché quest'ultimo tenda a non giovarsi più di tanto delle indicazioni contenute nelle relazioni e ciò determini una certa ripetitività di esse) e, dall'altro, all'utilizzazione delle considerazioni svolte nelle medesime relazioni da parte della Corte Costituzionale". Si veda, al riguardo, anche N. Lupo, op. cit., 2007, pag. 148, che evidenzia l'importanza delle relazioni quadrimestrali anche per i riflessi che hanno sulla relazione sul Rendiconto generale dello Stato, ancor più tenendo conto che, a seguito della riforma del 2012, le indicazioni ivi contenute non potranno che rafforzare sia l'attività di controllo del Parlamento (aggiungendosi alle analisi fornite dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio) che il sindacato di costituzionalità della Consulta circa il rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria del nuovo terzo comma dell'art. 81. Si veda anche N. Emiliani, *Ruolo della Corte dei Conti*, in *I Guardiani del bilancio*, a cura di G. Salvemini, Marsilio, Venezia, 2003, pag. 131-140.

della Costituzione (le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano vi provvedono in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione).

Facendo così salve le attribuzioni già previste dalla normativa in vigore la cui centralità è stata ribadita, da ultimo, nella sentenza n. 60 del 2013 della Corte Costituzionale[96], la legge "rinforzata" cristallizza una evoluzione legislativa e giurisprudenziale ormai consolidata[97].

Ciò premesso, la riforma del 2012 pone due problemi di fondo: i rapporti della magistratura contabile con l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, nonché l'effettiva capacità della Corte dei Conti di intervenire per assicurare il rispetto delle prescrizioni previste dal nuovo testo costituzionale e dalla legge "rinforzata".

Le funzioni dell'Ufficio, infatti, sembrano sovrapporsi a quella della Corte dei Conti, cui è attribuito oggi un duplice compito, quello di organo ausiliario di Governo e Parlamento -con quest'ultimo, in particolare, si assistito nel tempo ad un crescente interscambio informativo[98]- e quello di referente nazionale della Corte dei Conti dell'Unione Europea.

---

[96] Precisa, infatti, la Corte Costituzionale che "alla Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico" (*Considerato in diritto n. 5.2*). Si ricordano, altresì, le disposizioni del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito con modificazioni con la legge n. 213 del 2012 che hanno rafforzato la partecipazione della Corte dei Conti al controllo sull'intera gestione finanziaria degli enti territoriali, anche delle Regioni a Statuto Speciale (ivi compresi i gruppi consiliari e le Assemblee regionali).

[97] Già all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione e della legge n. 131/2003 era stato attribuito alle sezioni regionali di controllo il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli enti territoriali, in relazione al Patto di stabilità interno ed ai vincoli europei. Nel solco di tale indirizzo si pone l'art. 1 comma 166 della legge n. 266 del 2005 (secondo cui "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo"), l'art. 11 comma 3 della legge n. 15 del 2009 (che prevede controlli delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti su gestioni pubbliche regionali e degli enti locali in corso di svolgimento), il decreto legge n. 138 del 2011 convertito con legge n. 148 del 2011 ed il decreto legge n. 174 del 2012 convertito con legge n. 213 del 2012 (che prevede la trasmissione semestrale da parte della competente Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti al Consiglio Regionale di una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali, sulla falsariga della relazione quadrimestrale trasmessa dalla Corte al Parlamento). Si veda A. Oddi, *La Corte dei conti*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma 26-27 aprile 2012*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 421 e seguenti. Con la costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio degli enti territoriali, si può ritenere che tale principio, prima riconducibile alle regole di coordinamento dinamico, siano ora ascrivibili al coordinamento statico tra Stato e sistema delle autonomie. In merito alla distinzione tra queste due forme di coordinamento, si rimanda a A. Brancasi, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2011, pag. 451-481, nonché G. Rivosecchi, op. cit., in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 12 dicembre 2011.

[98] Al riguardo, giova richiamare la sintesi dell'intervento reso da G. Rivosecchi in occasione della tavola rotonda su *Ruolo ed evoluzione dei controlli della Corte dei Conti* svoltasi presso l'Università LUISS "*Guido Carli*" il 19 aprile 2013 (il cui resoconto, redatto dallo Scrivente, è stato pubblicato su *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 6 agosto 2013), secondo il quale, pur in presenza di una legislazione in materia sostanzialmente erratica, è riscontrabile un dialogo sempre più fitto tra il Parlamento e la Corte dei Conti, come testimoniato dalle frequenti audizioni e dai richiami al ruolo di quest'ultima sia nei provvedimenti normativi sul c.d. *federalismo fiscal*", sia

Proprio per questo, inizialmente, era stato proposto di non procedere all'istituzione di un *fiscal council* e di devolvere i compiti in argomento direttamente alla Corte dei Conti: sul punto, giova richiamare l'esempio della Francia dove, pur istituendo un *Haute Conseil des finances publiques* con la legge organica del 17 dicembre 2012 in attuazione del c.d. *Fiscal Compact*, è stato previsto di porre tale organismo nell'ambito della Corte dei Conti, la quale esprime, altresì, il Presidente ed altri quattro rappresentanti dell' *Haut Conseil*[99].

In ogni caso, per l'Italia l'attività del *fiscal council* si differenzia da quella della Corte dei Conti sia perché carente di poteri giurisdizionali, sia perché le analisi compiute, basate su principi economici, sono *forward looking*, mentre quelle della Corte, seguendo un approccio prettamente giuridico, sono *backward looking*[100].

Probabilmente anche a causa dell'approccio prettamente giuridico-amministrativistico e della preparazione "legalistica" e "formalistica" del personale della Corte dei Conti il Legislatore (sia quello costituzionale che quello ordinario/"rinforzato") ha preferito istituire uno specifico organismo maggiormente orientato all'analisi economico-finanziaria[101].

---

nella nuova legge di contabilità pubblica (legge n. 196/2009). Sembrerebbe così andare in controtendenza la circostanza che la legge costituzionale n. 1/2012 sul pareggio di bilancio e la legge n. 243/2013 non siano intervenute sulle competenze della Corte dei Conti in materia di controllo dei conti pubblici, nonostante nel disegno di legge costituzionale originario la Corte stessa fosse stata inizialmente configurata come giudice *a quo* in grado di adire direttamente la Corte Costituzionale per le leggi approvate in violazione dell'obbligo di copertura finanziaria. In realtà, tale scelta finale del Legislatore si pone nel solco della giurisprudenza del Giudice delle Leggi che aveva già sostanzialmente "chiuso" ad una possibile prospettiva evolutiva del ruolo della Corte dei Conti, nel senso di riconoscere a quest'ultima la legittimazione a sollevare, in sede di attività di controllo, la questione di costituzionalità, salvo in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto.

[99] Pertanto, l'Ufficio Parlamentare di bilancio come delineato dalla legge n. 243 del 2012 tenderà ad assumere una fisionomia nettamente distinta dalla Corte dei Conti, differenziandosi in ciò da quanto previsto dall'ordinamento francese per l'omologo *Haut Conseil*, strettamente legato, anche nella propria composizione collegiale, alla *Court des Comptes* di quel Paese. Per un confronto tra l'Ufficio Parlamentare di Bilancio e l' *Haut Conseil des finances publiques*, sia consentito il rimando a M. Nardini, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, www.osservatoriosullefonti.it, n. 1, 2013, pag. 19-20.

[100] L. Caso (*La posizione della Corte dei conti nel nuovo assetto del pareggio strutturale*, in *Atti del Seminario presso l'Università Luiss Guido Carli "La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*", in www.fondazionebrunovisentini.eu, 29 novembre 2012, pag. 16) ritiene, a ragione, che le funzioni del neo istituito *fiscal council* italiano e quelle proprie della Corte dei Conti siano, al tempo stesso, differenziate e complementari: "va sottolineato, infatti, che la presenza diffusa sul territorio consente alla Corte di mettere a disposizione del nuovo assetto costituzionale, oltre che dati di integrazione e riscontro, una preziosa esperienza che è impossibile surrogare con qualsiasi autorità fiscale. La Corte, inoltre, per quanto riguarda la funzione di monitoraggio, oltre che a consuntivo, anche nella fase di valutazione a preventivo, fornisce già al Parlamento il proprio contributo, tecnicamente fondato sulle analisi istituzionali svolte nei diversi ambiti del controllo, insieme a valutazioni sugli andamenti tendenziali della spesa e delle entrate e sugli effetti delle misure prese nel loro impatto diretto sugli equilibri di bilancio e nel loro impatto sull'economia. In tale ambito, come organo di controllo della finanza pubblica, a livello tanto accentrato quanto decentrato, non potrà esimersi dalle valutazione attinenti anche agli andamenti "macro", come è ormai attestato ampiamente dai lavori e dalle audizioni che il Parlamento richiede proprio per assumere il giudizio tecnico che la Corte deve formulare".

[101] Nel senso C. Fasone (op. cit., 2013, pag. 188-189). Nel parere reso all'A.S. n. 3047 a Sezioni riunite in sede consultiva nell'Adunanza del 13 dicembre 2011, la Corte dei Conti ha rappresentato che "le funzioni che dovrebbe esercitare il novello "organismo indipendente" e quelle intestate alla Corte risulterebbero, comunque, ad un tempo differenziate e complementari nell'esercizio di ruoli ontologicamente diversi. In linea, peraltro, con le regole

Bisogna peraltro considerare che un "dualismo" esisteva anche prima della riforma tra la Corte dei Conti e la Ragioneria Generale dello Stato -il cui ruolo peraltro si è vieppiù rafforzato in nome dell'esigenza dello Stato di assicurare il coordinamento della finanza pubblica- che si è svolto comunque in un piano di perfetta complementarietà[102].

In ogni caso, la Corte dei Conti, diversamente dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio e dalla Ragioneria Generale, è l'unico organo cui la Corte Costituzionale ha fatto più volte riferimento nella sua giurisprudenza come organo dello Stato-Comunità, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico, non solo del comparto statale[103].

Invece, per quanto riguarda le modalità di intervento della Corte dei Conti per tutelare il principio dell' "equilibrio", era stato inizialmente auspicato un allargamento delle possibilità di ricorso incidentale della Corte dei Conti, in aggiunta ai casi già previsti.

Nella prima versione del disegno di legge costituzionale sul principio del pareggio di bilancio era stata prevista la possibilità per la Corte dei Conti di adire direttamente la Corte

---

dell'Unione Europea che richiedono "un'analisi affidabile e indipendente eseguita da organismi…dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri". In tal senso l'attività dell'istituendo organismo ha sostanzialmente funzione strumentale e di servizio a favore del Parlamento. La Corte, da parte sua, per quanto riguarda la funzione di monitoraggio, oltre che a consuntivo, già nella fase di valutazione a preventivo fornisce il suo contributo, tecnicamente fondato sulle analisi istituzionali svolte nei diversi ambiti del controllo, insieme a valutazioni sugli andamenti tendenziali della spesa e delle entrate e sugli effetti delle misure prese nel loro impatto diretto sugli equilibri di bilancio e nei loro effetti sull'economia. Prevedendo coerenza di tempi, le analisi condotte dal novello organismo indipendente, operante presso ed al servizio delle Camere, potrebbero fornire elementi utili alla stessa Corte dei conti nella verifica della non sussistenza nelle leggi approvate, e nei relativi quadri di finanza pubblica, di taluni profili di criticità che -in quanto tali- meriterebbero di essere vagliati dal garante della Costituzione". Da ultimo, lo stesso Presidente della Corte dei Conti, in occasione dell'inaugurazione del nuovo anno giudiziario il 14 febbraio 2014, ha precisato nel suo intervento che "a prescindere, quindi, dalle funzioni che il nuovo contesto assegna all'Ufficio di bilancio (Fiscal Council), incardinato presso il Parlamento, il nostro Istituto, anche in virtù della sua esclusiva articolazione sul territorio, vede confermati compiti e responsabilità nella valutazione dell'operato dei soggetti che sono chiamati a contribuire al rispetto degli obiettivi definiti in sede comunitaria. Attendibilità delle previsioni, correttezza e trasparenza delle scelte contabili sono contenuti indispensabili per una verifica, a tutti i livelli di governo, del rispetto degli obiettivi di stabilità".

[102] A titolo di esempio, si richiama l'istituzione di un sistema informativo integrato R.G.S.-Corte dei Conti utilizzato da quest'ultima per effettuare il riscontro delle risultanze contabili in sede di rendiconto.

[103] Cfr. sentenza n. 29 del 1995, laddove la Corte precisa che "come organo previsto dalla Costituzione in posizione d'indipendenza e di "neutralità" al fine di svolgere imparzialmente, non solo il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, ma anche il controllo contabile sulla gestione del bilancio statale, e di partecipare, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100, secondo comma, della Costituzione), la Corte dei conti è stata istituita come organo di controllo volto a garantire il rispetto della legittimità da parte degli atti amministrativi e della corretta gestione finanziaria. Con lo sviluppo del decentramento e l'istituzione delle regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l'ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità" (*Considerato in diritto n. 9.2*).

Costituzionale in caso di insufficiente copertura finanziaria delle leggi di spesa soggette al proprio controllo[104].

In particolare, ai sensi dell'art. 2 della proposta veniva aggiunto al secondo comma dell'art. 100 della Carta il seguente periodo "la legge costituzionale di cui all'art. 137 stabilisce le modalità e le condizioni nel rispetto delle quali la Corte dei conti può promuovere il giudizio di legittimità costituzionale per la violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di cui al terzo comma dell'art. 81".

Peraltro, tale attribuzione riguardava solo il rispetto dell'obbligo di copertura per leggi comportanti "nuovi" e "maggiori" oneri (siano esse la legge di bilancio ovvero le "altre" leggi di spesa) indicato al terzo comma dell'art. 81, non il perseguimento dell' "equilibrio" dei conti pubblici prescritto, con formulazioni diverse, al primo comma rispettivamente dell'art. 81 per lo Stato, dell'art. 97 per la pubblica amministrazione *tout court* e dell'art. 119 della Costituzione per gli enti territoriali[105].

Anche dalla lettura di questa disposizione (pur non approvata dal Parlamento) emerge come la novità consisteva nella possibilità di accesso diretto alla Consulta ma non in un ampliamento del parametro di riferimento: in altri termini, ancora una volta la Corte dei Conti si sarebbe dovuta occupare del rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria, non dell'eventuale violazione di un obbligo finanziario contenutistico.

Bisogna considerare, altresì, che finora la giurisprudenza costituzionale ha negato alla Corte dei Conti la possibilità di ricorrere alla Corte Costituzionale nell'esercizio del suo potere di controllo successivo (c.d. "controllo di gestione") -progressivamente ampliatosi, a partire dalla legge n. 20 del 1994, a detrimento del controllo preventivo di legittimità- prescindendo dalla concreta applicazione della legge che si ritiene possa ledere gli equilibri di finanza pubblica[106]. Anche questo aspetto non è stato innovato nel 2012.

Peraltro, il ruolo che la Corte dei Conti avrebbe potuto svolgere quale "guardiano del bilancio" nel nuovo contesto di riferimento offerto dalla riforma costituzionale del 2012 risulta

---

[104] Si veda, al riguardo, N. D'Amico e S. Sileoni, op. cit., in *www.astrid-online.it*, 25 gennaio 2013, pag. 8-9.

[105] Con riferimento al ruolo che era stato riconosciuto alla Corte dei Conti la facoltà di ricorrere direttamente alla Corte Costituzionale nelle proposte di riforma dell'On. Bersani e dell'On. Lanzillotta, si rimanda alle considerazioni di G. Bognetti, op. cit., in *Rivista AIC*, n. 4, 2011, pag. 5-6.

[106] Cfr. N. Lupo, op. cit., 2007, pag. 150-151. In relazione alla possibilità di attenuare le "zone franche" del giudizio di costituzionalità rafforzando il ruolo della Corte dei Conti, si veda V. Onida, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in *Le sentenze della Corte Costituzionale e l'art. 81 u.c. della Costituzione*, Giuffré, Milano, 1993, pag. 19 e seguenti.

sostanzialmente depotenziato dal punto di vista della giustiziabilità dei vincoli contenuti nell'art. 81[107].

Infatti, a seguito del venir meno della natura "formale" della legge di bilancio prevista dalla nuova versione dell'art. 81 non ci sarà alcuna necessità di atti governativi di variazione, e, conseguentemente, nessun controllo preventivo di legittimità sui medesimi atti da parte della magistratura contabile[108], limitando così le occasioni per quest'ultima di sollevare la questione di costituzionalità dinanzi alla Consulta.

In conclusione, la riforma del 2012 non ha attribuito alla Corte dei Conti nuove competenze, pur se nel contempo non si ritiene che quelle già previste potranno essere ridimensionate dall'istituzione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio: peraltro, a fronte di un rafforzamento dei vincoli di finanza pubblica a carico degli enti territoriali, ai sensi del principio dell' "*equilibrio*" introdotto nel novellato art. 119 della Costituzione, permane la natura sostanzialmente collaborativa dei controlli nei confronti di tali enti[109].

Questo problema era già sorto con il decreto legge n. 174 del 2011, le cui disposizioni volte a rendere più incisiva l'attività della Corte secondo il tradizionale modello dei controlli preventivi erano state espunte dal testo originario durante l'iter di approvazione alla Camera.

---

[107] Di contro, secondo N. D'Amico (*Il diritto di bilancio nella crisi economica*, in *Rivista della Corte dei Conti*, gennaio-aprile 2013, pag. 504, anche nell'invarianza dell'art. 100 della Costituzione come interpretata dalla Consulta (nel senso di vedere nella Corte dei Conti "il garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico", alla luce di quanto precisato nell'ordinanza n. 29 del 1985), la magistratura contabile dovrebbe essere messa nelle condizioni di meglio garantire il rispetto dell'equilibrio di bilancio -purché essa stessa si adegui alle nuove funzioni ora attribuite- per le seguenti motivazioni: "perché oggi, a differenza che in passato, il vincolo è esplicito (…), perché vincolo interno e vincoli europei oggi possono sostenersi a vicenda (…), perché oggi quel vincolo è sostenuto da una nuova coscienza collettiva. Peraltro, tali osservazioni sono anteriori alla legge n. 243 del 2012, in relazione alla quale D'Amico auspicava un rafforzamento dei canali di accesso alla Corte Costituzionale: ciò alla fine non si è verificato, togliendo inevitabilmente efficacia a tale attività di controllo.

[108] Cfr. G. Scaccia, op. cit., in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, pag. 5.

[109] Si rimanda alla relazione di P. Maddalena, *Le prospettive del controllo e della giurisdizione della Corte dei conti alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale e nel contesto dell'attuale crisi economico-finanziaria*, in www.cortedeiconti.it, 15 novembre 2012, dove precisa, tra l'altro che "si può affermare che il Legislatore costituzionale ha dato rilievo ai bilanci delle singole amministrazioni nel quadro generale dell'equilibrio complessivo di bilancio in ambito regionale e statale, per cui è possibile parlare di bilanci "consolidati" delle Regioni e dello Stato. Proprio la complessità di questo giudizio sull'equilibrio complessivo del bilancio, non solo a livello statale, ma anche a livello regionale, renderebbe necessario (…) che anche in sede regionale venisse instaurato un contraddittorio tra amministrazione e giudici della Corte, in modo che il giudizio di cui si parla possa essere espressa in sede di contenzioso, analogamente a quanto avviene per l'approvazione del rendiconto generale dello Stato (…) si risolverebbe così una asimmetria ordinamentale che non consente alle Regioni ordinarie di disporre di un pronunciamento formale da parte della Corte dei conti, prima dell'approvazione da parte dei consigli regionali delle nuove leggi di bilancio. Inoltre, verrebbero superate le obiezioni della Corte costituzionale in ordine alla possibile legittimazione delle Sezioni del controllo a sollevare questioni di legittimità costituzionale. Infatti, come è noto, la Corte costituzionale ha ammesso la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale soltanto nel giudizio di parificazione del bilancio dello Stato, poiché tale giudizio si forma in sede contenziosa, ed in sede di controllo preventivo di legittimità, considerando tale funzione analoga a quella giurisdizionale" (pag. 7-8). In sostanza, configurando un contenzioso tra Corte dei Conti e amministrazione territoriale verrebbe superato il problema della strettoia dei canali di accesso della magistratura contabile alla Consulta.

Indubbiamente, il ruolo della Corte dei Conti si intreccia con le ragioni dell'autonomia, sancita formalmente dal nuovo Titolo V ma attualmente stretta nei stringenti limiti finanziari imposti dalla normativa statale.

Tuttavia, proprio dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 appare evidente un indirizzo restrittivo del Legislatore nei confronti delle scelte di bilancio degli enti territoriali, indubbiamente da ascrivere alla necessità di assicurare il rispetto degli impegni di risanamento assunti in sede europea, che tende a limitare la portata della riforma "federalista" del 2001 non più *sic et simpliciter* mediante provvedimenti d'urgenza di razionalizzazione finanziaria (nonché da indirizzi restrittivi della giurisprudenza costituzionale) ma ora anche con specifiche previsioni costituzionali[110].

Tale quadro evolutivo appare ancora più in stridente contrasto con la natura prettamente collaborativa dei controlli della Corte dei Conti nei confronti delle autonomie, la cui gestione finanziaria potrà essere sindacata in sede giurisdizionale mediante il ricorso in via principale per conflitto di attribuzione da parte dello Stato, anziché mediante l'auspicabile via del ricorso incidentale da parte della magistratura contabile.

Lungi dal configurare una visione centralistica del controllo, il rafforzamento del ruolo della Corte dei Conti nello specifico settore sarebbe vieppiù venuto incontro alle ragioni dell'autonomia, alla luce della sua natura di organo dello Stato-comunità ormai riconosciuto[111].

8. Il rapporto tra Stato ed enti territoriali nella nuova "Costituzione finanziaria" della Repubblica.

La riforma del 2012 incide indubbiamente in senso restrittivo sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, sia sotto l'aspetto contenutistico, in relazione ai vincoli espressamente previsti nel novellato art. 119 della Carta, sia per la modalità con cui si è articolato il procedimento

[110] Si vedano, al riguardo, le considerazioni di M. Immordino, *Verso un nuovo statuto dei controlli della Corte dei Conti?*, in *Storia e attualità della Corte dei Conti. Atti del convegno di Studi, Palermo*, 29 novembre 2012, Associazione Mediterranea, n. 23, 2013, pag. 117-131. Ancora una volta, giova richiamare la diversa portata tra l' "equilibrio" tra entrate e spese, con relative deroghe, previsto all'art. 81 per il bilancio statale, e l' "equilibrio" di bilancio *tout court* per la finanza degli enti territoriali ai sensi dell'art. 119 della Carta.

[111] La mancata previsione di un accesso diretto alla Consulta rappresenta probabilmente l'elemento più problematico, anche perché rispetto agli anni '70 (quando all'indomani della sentenza n. 226 del 1976 diffuso era stato il timore di una ingerenza della magistratura contabile in un settore ritenuto nella piena discrezionalità dell'Assemblea legislativa) era possibile immaginare oggi una evoluzione in tal senso.

di riforma, cioè senza una adeguata partecipazione delle autonomie non solo all'iter di approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012 ma anche della stessa legge "rinforzata"[112].

Emerge così una chiara contraddizione con il Titolo V introdotto nel 2001, non tanto per il fatto di aver previsto l' "equilibrio" del bilancio ed il concorso alla sostenibilità del debito per gli enti territoriali (l'uno, vincolo finalistico discutibile ma comunque non necessariamente in contraddizione con l'autonomia finanziaria di tali enti, l'altro, riconducibile ad un generale dovere di solidarietà in capo a tutti i livelli di governo della Repubblica, nel quadro degli obiettivi fissati dall'ordinamento europeo)[113] quanto per l'evidente difformità di tali vincoli rispetto a quelli previsti per il bilancio dello Stato, nonostante Comuni, Province, Regioni e Città metropolitane siano, al pari dello Stato stesso, elementi costitutivi della Repubblica ai sensi dell'art. 114 della Carta.

In premessa, è doveroso evidenziare che tale indirizzo appare in linea con l'evoluzione normativa e giurisprudenziale degli ultimi anni, rafforzatasi in parallelo con il peggioramento della situazione macroeconomica e di bilancio dell'eurozona e, soprattutto, nazionale: giova ricordare, a titolo esemplificativo, la proposta di riforma costituzionale del 2012 volta a ricondurre il coordinamento della finanza pubblica tra le materie di competenza esclusiva, nel pieno dell'impegno di razionalizzazione della spesa perseguita dal Governo allora in carica, che formalizzava un ormai consolidato orientamento della Corte Costituzionale[114].

---

[112] Al riguardo, G. M. Salerno ritiene che le disposizioni in materia di "*pareggio*" contenute nell'art. 119 della Carta, come novellato dalla riforma costituzionale del 2012, siano da interpretare con la stessa flessibilità espressamente contemplata per il bilancio statale (nel resoconto del convegno svoltosi il 18 maggio 2012 presso la LUISS "Guido Carli", curato dallo Scrivente e da A. Bruno e disponibile su *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, è stato riportato in sintesi il suo intervento concernente *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*). Si veda, dello stesso Autore, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2012, pag. 563-585. Per un esame degli effetti della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio sull'autonomia di Regioni ed enti locali, si veda M. Cecchetti, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di controriforma dell'autonomia regionale e locale*, in *www.federalismi.it*, 19 dicembre 2012.

[113] Precisa, al riguardo, D. Morgante (*La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *www.federalismi.it*, 11 luglio 2012, pag. 29) che "l'espressa sanzione costituzionale del vincolo del "concorso" delle autonomie territoriali "ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea" rafforza sensibilmente il margine prescrittivo costituzionalmente riconosciuto allo Stato nel governo della finanza pubblica, anche territoriale, consentendogli di imporre a quest'ultima tutti quegli oneri finanziari necessari ad assicurare l'osservanza dei vincoli (stringenti) assunti in sede comunitaria, tra i quali quello, ambiziosissimo, dell'abbattimento dell'eccedenza rispetto al tetto del 60% del rapporto debito/PIL nell'arco di un ventennio. Nulla toglie che, nell'esercizio di tali rafforzati poteri prescrittivi, lo Stato dovrà ad ogni modo tenere conto degli ulteriori canoni costituzionali che governano il suo rapporto con le Autonomie".

[114] Per una sintesi (in chiave critica) della riforma, si veda L. Maccarrone, *Profili di riforma e di controriforma dell'attuale assetto delle funzioni amministrative locali*, Giappichelli Editore, Torino, 2013, pag. 49 e seguenti. Sulle ricadute della riforma costituzionale sul Patto di Stabilità interno, si rimanda a F. Guella, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2013, pag. 585-613.

A ciò si aggiungano i numerosi casi di criticità finanziaria e di dissesto per molteplici amministrazioni locali e regionali, che hanno posto il problema di evitare che gli sforzi di risanamento avviati a livello centrale venissero vanificati da politiche "lassiste" negli altri livelli di governo.

Peraltro, anche in alcuni importanti Paesi europei si è registrata una pari tendenza alla compressione del sistema delle autonomie proprio in occasione della costituzionalizzazione dei vincoli di finanza pubblica, a partire dalla *Foederalismusreform II* tedesca del 2009 che, già dalla denominazione, si focalizzava sul ruolo svolto dai *Länder* nella definizione degli equilibri di bilancio complessivi, imponendo loro limiti più stringenti rispetto a quelli gravanti sul *Bund*.

Ancor più evidente è il caso della Spagna, dove è stato previsto a carico degli enti territoriali il principio di *equilibrio presupuestario* in luogo del più generico principio di *estabilidad presupuestaria* per la finanza statale, secondo un orientamento di fondo coerente con la giurisprudenza del Tribunale Costituzionale.

In ogni caso, appare ancora più eclatante il fatto che tale indirizzo restrittivo seguito dal Legislatore nazionale sia stato adottato dopo soli dieci anni di distanza dalla riforma che avrebbe dovuto sancire la svolta federalista del sistema istituzionale, nel mentre non sono stati ancora approvati i provvedimenti legislativi di attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 42 del 2009 che, al primo comma, richiamava proprio il contenuto dell'art. 119 nella versione introdotta nel 2001[115].

Innanzitutto, come già esaminato, la legge costituzionale n. 1 del 2012 riporta tra le competenze esclusive dello Stato la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, originariamente ascritta tra quelle concorrenti. In questo caso, ciò che rileva non è la materia in quanto tale (anzi, la previsione di regole contabili comuni potrebbe essere giustificata da esigenze di trasparenza e leggibilità dei documenti in esame, alla luce delle innovazioni apportate sin dalla legge n. 196 del 2009 alla struttura del bilancio dello Stato) ma il fatto che tale modifica tenda quasi a simboleggiare il *révirement* rispetto al passato, essendo la stessa considerata dalla Corte Costituzionale, non a caso, in endiadi con il coordinamento della finanza pubblica[116].

[115] "La presente legge costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti".

[116] Si veda, al riguardo, la sentenza n. 156 del 2010 (*Considerato in diritto n. 5.1*).

Nel merito, il novellato primo comma dell'art. 119 fa riferimento all' "equilibrio" dei bilanci degli enti territoriali[117], in luogo dell' "equilibrio" tra entrate e spese di cui all'art. 81, senza prevedere alcuna deroga analoga a quelle previste per il bilancio statale, cioè gli effetti sui saldi derivanti dall'andamento del ciclo economico e dagli eventi eccezionali; sia la differente formulazione dell' "equilibrio" che la mancata indicazione delle eccezioni al ricorso all'indebitamento sembrano escludere che le attenuazioni al principio contemplate per la finanza statale si estendano anche a Regioni ed enti locali[118].

Pertanto, mentre per lo Stato residua una certa discrezionalità politica, non solo nella fase di fissazione dell'obiettivo di medio termine di concerto con le istituzioni europee ma anche per la possibilità di ricorrere all'indebitamento in caso di eventi eccezionali previa delibera parlamentare, i margini di autonomia degli enti territoriali sono compressi nei limiti delle entrate, cui si aggiunge il contributo per il risanamento di pregresse partite debitorie (che, peraltro, spesso afferiscono il comparto sanitario regionale).

Al momento, il c.d. "semestre europeo" vede la partecipazione del Governo ed il coinvolgimento (seppur ancora *in nuce*) del Parlamento, mentre l'intervento delle autonomie si limita alla formulazione di un parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica[119] sul testo di Decisione di finanza pubblica elaborato dal Governo (oltre al

---

[117] La Corte dei Conti (*Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni. Esercizi 2011-2012*, vol. I, in www.cortedeiconti.it, 2013, pag. 139) facendo riferimento alla classica ripartizione tra gestione corrente, gestione in conto capitale e partite di giro i cui saldi devono essere esaminati al fine del controllo sul rispetto dell' "equilibrio", interpreta i vincoli di bilancio per le Regioni in modo particolarmente stringente ritenendo che "il rispetto dei principi propri di ogni macroarea gestionale comporta il rispetto dell'equilibrio di bilancio generale. In altre parole, il semplice fatto che il totale delle entrate sia pari al totale delle spese di per sé solo non è sufficiente a far ritenere la sussistenza del pareggio finanziario, e quindi il rispetto dell'equilibrio di bilancio. Occorre, infatti, verificare che l'equilibrio sia conseguito rispettando in ogni comparto -in cui può essere scomposto il bilancio- le regole che gli sono proprie".

[118] Nel senso, A. Cerruti, *I poteri pubblici alla prova della governance economico-finanziaria: bilancio e vincoli costituzionali*, in www.gruppodipisa.it, 20 settembre 2012, pag. 3, il quale evidenzia che mentre per gli enti territoriali l'equilibrio di bilancio è inteso in senso contabile, per i bilanci delle amministrazioni pubbliche e quello statale esso è stabilito rispetto all'obiettivo di medio termine fissato in sede di programmazione ed è, pertanto, definito in termini strutturali. Di contro, invece, G. M. Salerno, op. cit., in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, 2012, pag. 164-166 ritiene che "è lo stesso concetto di "equilibrio" -così come peraltro viene inteso in sede europea- ad incorporare al suo interno un'intrinseca flessibilità dinamica che non potrebbe non tenere conto né della contingenza ciclica in cui operano gli enti decentrati, né gli eventi che possono incidere in via eccezionale sul bilancio di un determinato ente. Del resto, si può anche sostenere che, nei limiti che sono propri della comparabilità dei rispettivi bilanci e delle corrispondenti potestà di rilievo economico-finanziario, ciò che vale per il corretto mantenimento dell'equilibrio delò bilancio dello Stato dovrebbe valere, con le opportune modalità applicative e correttive, anche allorché si tratti di garantire l'equilibrio del bilancio delle autonomie territoriali".

[119] La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica è stata istituita dal decreto legislativo n. 68 del 2011, attuativo della delega di cui alla legge n. 42 del 2009. Peraltro, si è insediata solo di recente, il 10 ottobre 2013, allorquando è stata chiamata ad esprimersi in merito ai documenti di bilancio per il 2014: difficile immaginare che tal organismo possa incidere sulla definizione degli obiettivi programmatici da concordare poi in sede europea per il solo fatto di ricevere il DEF, senza potersi esprimere (il Parlamento, invece, provvede ad approvarlo mediante deliberazione).

coinvolgimento nella definizione del Patto di Stabilità interno mediante la formula dell'intesa con l'Esecutivo).

A ciò si aggiunga il fatto che il primo comma dell'art. 9 della legge "rinforzata" prevede un doppio vincolo per i bilanci degli enti territoriali, in quanto gli stessi vengono considerati in equilibrio quando, sia nella fase previsionale che in quella di rendiconto, presentano un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali, nonché un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Inoltre, la flessibilità riconosciuta dal sesto comma dell'art. 119 della Carta come novellato nel 2001 consentiva agli enti territoriali il ricorso all'indebitamento per finanziare le spese d'investimento, mentre ora tale previsione, pur mantenuta, viene ora vincolata alla definizione di piani di ammortamento e, soprattutto, deve avvenire "a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio"[120]: in sostanza, il ricorso all'indebitamento di uno o più enti viene ammesso solo in presenza di surplus di bilancio di altri enti facenti capo alla medesima Regione[121].

Ulteriore elemento di differenziazione rispetto alla gestione dei conti dello Stato si può ritrovare al sesto comma dell'art. 10 della legge "rinforzata", laddove viene previsto che l'eventuale scostamento dall' "equilibrio" registrato in sede di rendiconto per il complesso degli enti della Regione venga riportato automaticamente nel bilancio dell'anno successivo e ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto, determinando così un meccanismo di recupero automatico dello scostamento, diversamente dal bilancio statale per il quale è solo previsto l'obbligo di ritorno all'obiettivo programmatico negli anni successivi.

---

[120] Inoltre, ai sensi del terzo comma dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, il ricorso all'indebitamento da parte di ciascun ente territoriale per finanziare spese di investimento non può eccedere il limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione. La previsione di un siffatto "equilibrio" regionale "sembrerebbe introdurre un nuovo e pesantissimo limite alla capacità di autodeterminazione "politica" del singolo ente, il quale - pur rispettando pienamente il principio di equilibrio del proprio bilancio- potrebbe trovarsi nella impossibilità di ricorrere all'indebitamento in conseguenza (e per il solo fatto) di una cattiva gestione finanziaria di altri enti limitrofi che conduca ad un "bilancio regionale consolidato" non in equilibrio. Tutto ciò in nome di una comune e solidaristica responsabilità finanziaria di tipo oggettivo che, francamente, non rivela alcuna coerenza con il principio di autonomia in qualunque forma o modalità lo si voglia declinare" (cfr. M. Cecchetti, op. cit., in *www.federalismi.it*, 19 dicembre 2012, pag. 7)

[121] Tuttavia, anche se ora è sottoposto a condizioni più stringenti, la possibilità di ricorrere all'indebitamento per finanziare le spese di investimento rappresenta comunque una possibilità per gli enti territoriali che allo Stato non è riconosciuta. Nel senso A. Brancasi (op. cit., in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 20 gennaio 2012, pag. 4) che, con riferimento alla riforma costituzionale sul pareggio di bilancio, evidenzia il fatto che "con riguardo a Regioni ed EE.LL, il disegno di legge stabilisce che nel decidere il ricorso all'indebitamento deve essere contestualmente definito il relativo piano di ammortamento. Per lo Stato la soluzione è, invece, molto più radicale, perché l'obbligo della copertura finanziaria, che attualmente è previsto soltanto a carico delle normali leggi, è esteso anche al bilancio, per cui, nel caso preveda entrate da indebitamento, esso è tenuto ad indicare la copertura dei relativi oneri di ammortamento sugli esercizi successivi".

Un apparente fattore di flessibilità potrebbe essere riscontrato all'art. 11 della legge n. 243 del 2012, che prevede l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze del Fondo straordinario per il concorso dello Stato, cui ricorrere, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, per finanziare i livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, e che viene alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato[122].

Tuttavia, tale cofinanziamento dello Stato è un ulteriore elemento in più a sostegno della tesi della compressione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, in quanto la gestione del fondo straordinario rimane nelle mani delle autorità centrali di governo (così come la valutazione dell'incidenza del ciclo e, soprattutto, degli eventi eccezionali): l'ammontare della dotazione del fondo viene determinato nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio predisposti dal Governo, essendo solamente previsto che sia sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica prima di procedere, mediante d.p.c.m., all'eventuale riparto dello stesso[123].

In conclusione, la riforma del 2012 sembra aver ricondotto la politica finanziaria del sistema delle autonomie nell'alveo dei generali orientamenti di bilancio definiti tra il livello centrale e quello europeo, privandolo sostanzialmente di gradi di libertà e, soprattutto, ponendolo alla mercé delle priorità finanziarie che lo Stato deve necessariamente fissare per assicurare la riduzione del disavanzo e, soprattutto, il perseguimento del piano di rientro del debito entro i limiti previsti dai Trattati europei, secondo l'impegnativa procedura contemplata dal c.d. *Fiscal Compact*.

Risulta così depotenziato l'indirizzo politico finanziario delle Regioni e, più in generale, la logica programmatoria degli enti territoriali che non potrà non risentire dell'incertezza delle dotazioni finanziarie nel medio periodo, peraltro con l'ulteriore aggravio di dover contribuire al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato nella misura stabilita di volta in volta dallo Stato

---

[122] Nel senso G. M. Salerno (op. cit., in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012, pag. 173), secondo cui "in tal modo, anche in presenza di stringenti vincoli collegati al principio di equilibrio di bilancio e alle condizioni per procedere all'indebitamento, le pubbliche amministrazioni regionali e locali potrebbero continuare ad erogare prestazioni pubbliche considerate "essenziali" ovvero collegate a funzioni "fondamentali"".

[123] Analoghe considerazioni sono state esposte da A. Morrone, op. cit., in *Rivista AIC*, n. 1, 2014, pag. 10-11, che evidenzia il doppio vincolo che grava sui singoli enti, peraltro privo delle clausole derogatorie previste per il bilancio statale ("gli enti territoriali sono sottoposti al vincolo dell'equilibrio di bilancio due volte: singolarmente(art. 9) e, con specifico riguardo alle decisioni d'indebitamento, come parti di un sottosistema il cui ambito è la regione di riferimento (art.10). Il ricorso al mercato finanziario è, rispetto allo Stato, sottratto a qualunque considerazione concernente e l'andamento del ciclo economico e eventuali eventi eccezionali: entrambi questi fattori sono attratti in un ambito di valutazioni nazionali, svolte in sede statale. Anche se solo per spese d'investimento, le operazioni di indebitamento degli enti territoriali sono sottoposte a una rigorosa e complessa procedura che presuppone una pianificazione e un controllo serrati delle politiche di bilancio").

mediante d.p.c.m. (con un coinvolgimento limitato della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)[124]: inevitabili saranno le ricadute nel settore degli investimenti per il quale la legge costituzionale n. 3 del 2001 sul Titolo V aveva garantito non trascurabili margini di manovra[125].

Bisogna peraltro evidenziare, ancora una volta, che già in passato si era registrata una progressiva erosione dell'autonomia regionale e locale, proprio con specifico riferimento alle disponibilità finanziarie: tuttavia, ciò che finora era derivato da disposizioni contenute nelle "leggi finanziarie" e "leggi di stabilità", nonché in decreti legge contenenti disposizioni urgenti di stabilizzazione economica e finanziaria, ora è stato formalizzato sia in Costituzione che nella legge "rinforzata", impedendo così che il futuro, auspicabile mutamento del clima economico consenta agli enti territoriali di ritrovare i margini decisionali perduti.

[124] Si concorda, al riguardo, con quanto esposto da M. Cecchetti, op. cit., 19 dicembre 2012, pag. 10, secondo il quale "si tratta, a tutti gli effetti, non di una semplice "correzione" o di un mero "adeguamento" dell'assetto costituzionale della forma di stato alle esigenze dettate dalla crisi economico-finanziaria che stiamo vivendo. Ci troviamo di fronte, infatti, ad un intervento nient'affatto marginale, frutto di un approccio politico-culturale chiaramente opposto rispetto al modello disegnato nel 2001 (…) Si tratta peraltro di un intervento non episodico o estemporaneo, con il quale si realizza la positivizzazione -addirittura al livello delle fonti costituzionali- di un processo di lento e inesorabile declino delle ragioni delle autonomie inaugurato almeno a partire dalla seconda metà dello scorso decennio e sistematicamente "coltivato" a tutti i livelli (legislativo, amministrativo, giurisprudenziale). Una contro-riforma, come si è detto, passata sotto silenzio, che si lega inscindibilmente, però, con altre più recenti iniziative nella medesima direzione di depotenziare drasticamente il sistema delle autonomie territoriali, ponendolo in condizione di "non nuocere"".

[125] Giova evidenziare che, in base ai dati resi noti dalla Corte dei Conti nella citata *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni. Esercizi 2011-2012*, la gestione in conto capitale per il triennio 2010-2012 ha fatto registrare una riduzione complessiva di 19,8 miliardi di euro, a fronte di un incremento di 26,1 miliardi di euro nel triennio per la gestione corrente ed un calo di 11 miliardi di euro per le partite di giro. Ciò conferma il trend negativo della spesa per investimenti che si registra ormai da tempo a causa del progressivo contenimento delle disponibilità finanziarie, cui non potranno che incidere negativamente i limiti ora previsti dal novellato art. 119 della Carta e dalle specifiche prescrizioni in materia previste dalla legge n. 243 del 2012.

CONCLUSIONI

Obbligo di copertura o "pareggio" di bilancio? Quale significato attribuire al principio di "equilibrio" nella nuova *governance* europea dei conti pubblici.

Dall'esame del processo evolutivo della legislazione, della prassi e della giurisprudenza costituzionale italiana, nonché alla luce dei presupposti della teoria economica e della crescente affermazione della *governance* economica europea, emerge con chiarezza la difficoltà di distinguere l' "equilibrio" dal "pareggio".

La legge costituzionale n. 1 del 2012, che avrebbe dovuto sancire il passaggio radicale ad una compiuta logica contrattualistica e contenutistica della disciplina di bilancio, sembra presentare essa stessa potenziali elementi di contraddizione proprio per l'impiego apparentemente congiunto di questi due principi, l'uno indicato nel titolo della legge, l'altro utilizzato in tutto il *corpus* del testo e nella legge "rinforzata".

Tra l'altro, nelle novellate disposizioni costituzionali il medesimo concetto di "equilibrio" è stato riferito, alternativamente, alle entrate ed alle spese (per lo Stato), ovvero al bilancio *tout court* (per le amministrazioni pubbliche e gli enti territoriali).

In realtà, per chiarire queste aree di sovrapposizione tra i due principi, bisogna partire dall'obbligo di copertura, ora indicato al terzo comma dell'art. 81 della Carta.

Nel premettere che probabilmente sarebbe stato opportuno se il Legislatore avesse esteso l'ambito di applicazione di tale disposizione anche agli enti territoriali, formalizzando in tal modo quanto ormai sancito dalla giurisprudenza costituzionale con una interpretazione estensiva dell'originario quarto comma dell'art. 81, la *ratio* della copertura finanziaria va ricercata al di là della mera esigenza di assicurare l'eguaglianza tra entrate e spese finali, al fine di poterne cogliere il substrato procedurale ed istituzionale.

Come richiamato in precedenza, il fondamento teorico dell'obbligo di copertura è riconducibile al principio del "valore e controvalore" teorizzato, alla fine dell'800, da K. Wicksell: la contestualità tra una scelta di spesa e l'indicazione della relativa modalità di finanziamento era vista dall'economista svedese come la via per conformare i procedimenti decisionali di finanza pubblica, consentendo interventi trasparenti e responsabili da parte dei *policy-makers* e, di risulta, un'equilibrata conduzione delle politiche pubbliche.

La stessa logica ha poi ispirato la stesura del quarto comma dell'art. 81 in sede di Assemblea Costituente: il convincimento di Einaudi e Vanoni secondo cui, in tal modo, si sarebbe conseguito

un tendenziale pareggio di bilancio, era appunto fondato sul fatto che la trasparenza delle decisioni di spesa e della relativa copertura, peraltro demandata in sede di singolo provvedimento normativo e, pertanto, facilmente identificabile dai "guardiani del bilancio" e dalla stessa opinione pubblica, avrebbe spontaneamente garantito una equilibrata gestione finanziaria[1].

Fino agli anni '60, la prassi seguita dalle autorità di governo si è ispirata ad una prudente politica di spesa, che comunque non ha impedito la predisposizione di piani di sviluppo economico, a partire dal c.d. "piano Vanoni".

La rottura di tale sistema è avvenuta con le spinte alla spesa, specie tra la fine degli anni '60 e gli inizi del decennio successivo, che hanno trovato accomodamento da parte di un sistema istituzionale nel quale sono emerse, con sempre maggiore evidenza, le criticità legate alla mancata razionalizzazione dei rapporti tra Governo e Parlamento, fino a prefigurare, in taluni casi, il rischio dell'assemblearismo.

Indubbiamente, l'origine della crisi della politica di bilancio è da ricondurre alla crescente domanda di spesa che è progressivamente emersa dai corpi sociali, cui si sono aggiunti gli effetti della crisi economica e finanziaria internazionale dell'epoca.

Tuttavia, dal punto di vista strettamente finanziario, un importante elemento di amplificazione di tali pressioni è stato il ricorso alla monetizzazione del disavanzo, attraverso il canale Tesoro-Banca D'Italia, in un contesto di limitata circolazione dei capitali che di fatto coartava il risparmio privato nell'investimento in titoli di Stato.

Tale procedura non solo ha favorito l'emissione di debito a copertura del *deficit spending* ma ha anche fatto venir meno il senso del limite delle risorse disponibili, potendo le autorità di bilancio avvalersi della possibilità di usufruire del canale monetario, di per sé illimitato[2].

Di contro, non solo il ricorso all'imposizione tributaria a copertura di tali spese avrebbe garantito una maggiore disciplina al sistema, ma anche il collocamento presso i privati dei titoli di Stato secondo logiche più prossime a quelle del libero mercato avrebbe garantito comunque una maggiore trasparenza: la spesa per interessi sarebbe dovuta figurare tra le "poste" di spesa del bilancio e di tale costo i *policy-makers* avrebbero dovuto tenere conto in prospettiva, ovvero, detto

[1] Tale impostazione, espressa anche in posizioni ufficiali e documenti scritti specialmente di Einaudi durante il suo mandato presidenziale nel periodo 1948-1955, non può essere estrapolata dalle condizioni storiche dell'epoca, dove lo *stock* di debito era sostanzialmente contenuto e lo stesso disavanzo, di dimensioni ridotte, era comunque assorbibile progressivamente dalle maggiori entrate, talchè il problema era proprio quello di utilizzare tale gettito aggiuntivo per riportare in equilibrio il bilancio.

[2] Gli effetti inflazionistici determinati dall'incremento della moneta in circolazione venivano comunque ammortizzati da meccanismi di indicizzazione salariale, specie all'indomani dell'introduzione del "punto unico di contingenza", nonché da ricorrenti svalutazioni del tasso di cambio.

in altri termini, non ne avrebbero potuto occultare a lungo l'incidenza sugli equilibri finanziari complessivi.

Alla base di queste criticità vi era, tuttavia, un problema istituzionale di fondo che ha fatto progressivamente venir meno il rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria.

Si può ritenere, infatti, che gli squilibri di bilancio siano derivati dalla violazione di un vincolo procedurale (quello, appunto, contenuto all'art. 81) in assenza di un adeguato ciclo di quantificazione della spesa derivante, a sua volta, da una mancata razionalizzazione dei rapporti tra Governo ed Assemblea legislativa sul modello delle moderne democrazie parlamentari (nonostante gli intendimenti espressi, nel senso, nella Costituente sin dal noto ordine del giorno Perassi).

Da un punto di vista prettamente finanziario, l'obbligo previsto al quarto comma dell'art. 81 è venuto meno perché la copertura delle spese "nuove" e "maggiori" avveniva mediante risorse extra-bilancio che non rappresentavano vero e proprio debito[3], tuttavia, nella sostanza, l'origine degli squilibri di finanza pubblica avevano natura prettamente istituzionale.

In reazione a quanto avvenuto in passato e sotto la spinta dell'ordinamento europeo, è stata poi invocata la costituzionalizzazione del "pareggio" di bilancio: il progetto di riforma dell'art. 81 esprime l'intenzione originaria del Legislatore di darvi corso, anche se ha poi individuato una soluzione più dinamica ed in linea con i consolidati precedenti dottrinari, legislativi e giurisprudenziali.

Il "pareggio", in ogni caso, rappresenta un vincolo contenutistico cui la politica di bilancio deve tendere, mediante l'accorta rimodulazione della legislazione di entrata e di spesa (unitamente ad eventuali incrementi di efficienza nell'uso delle risorse pubbliche che indubbiamente la limitatezza delle stesse può incentivare) e tenendo conto, altresì, dell'effetto sul bilancio delle ricadute del ciclo economico, per il tramite dei c.d. "stabilizzatori automatici".

Pertanto, il "pareggio" appare un principio diverso da quello del "valore e controvalore": per il primo, l'eguaglianza tra entrate ed uscite diventa esso stesso il fine della politica di bilancio in base al quale rimodulare la legislazione sostanziale, per il secondo, si tratta di valutare la sostenibilità finanziaria delle singole decisioni di spesa all'atto stesso in cui tali scelte vengono compiute.

In sostanza, il principio del "pareggio" tende a permeare l'intera produzione normativa i cui effetti finanziari, valutati nel globale, non possono discostarsi dal flusso complessivo delle entrate.

---

[3] Come precisato da L. Spaventa (*La crescita del debito pubblico in Italia: evoluzione, prospettive e problemi di politica economica*, in *Moneta e Credito*, vol. 37, 1984) "lo stock di base monetaria creata tramite il canale del Tesoro può essere considerato un debito solo convenzionalmente. Ciò si vede bene qualora si consolidi il Tesoro con la Banca Centrale: in questo caso manca un vero e proprio debito corrispondente alla base monetaria creata dalla Banca d'Italia per conto del Tesoro, e in ciò consiste l'essenza del potere del signoraggio".

In tal modo, ciò che viene "bilanciato" è un *quantum* sostanzialmente rigido di spesa a fronte di andamenti del gettito più o meno aleatori, che dipendono non solo dalla legislazione tributaria ma anche dal ciclo economico, tanto da rendere necessario modulare, volta per volta, le uscite in base alle entrate[4].

La logica del saldo, disgiunta dal fondamento wickselliano che pone a confronto a livello puntuale (cioè di singolo provvedimento normativo) spesa e relativa copertura finanziaria, presuppone una pari qualità delle due componenti strutturali del bilancio che, evidentemente, non esiste nella realtà[5].

Detto in altri termini, prevedendo l'obbligo di copertura finanziaria si intende rendere consapevoli i *policy-makers* delle implicazioni delle decisioni di spesa, mentre con il "pareggio" si intende realizzare una precisa opzione di politica economica il cui soddisfacimento deve essere assicurato anno per anno, prescindendo dal rapporto tra risorse finanziarie e *policies* perseguite se non nel senso di subordinare queste ultime alle disponibilità finanziarie[6].

Altro aspetto da considerare è la diversa incidenza del ciclo sulle dinamiche sottese, rispettivamente, all'obbligo di copertura finanziaria ed al "pareggio" di bilancio.

Nella comune ipotesi di realistiche stime di crescita tali da consentire una previsione del trend pluriennale delle entrate "sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che s'intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del Paese" (come specificato dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza del 1966), una diversa evoluzione del ciclo non incide sulla validità della decisione di spesa assunta *ab origine* nel rispetto del vincolo di copertura, mentre richiede interventi aggiuntivi per garantire comunque il pareggio (ovviamente nel caso di una fase avversa).

A prescindere dai potenziali effetti pro-ciclici che siffatta manovra restrittiva potrebbe determinare, con il rischio di ulteriori, negative ricadute sul bilancio stesso, ciò che rileva è che in

---

[4] Peraltro, questa peculiarità si ritrova, *in nuce*, nella modalità di redazione del bilancio previsionale, nel quale le entrate vengono stimate e le spese autorizzate.

[5] A conferma di ciò, sembra coerente la scelta del Legislatore di riferirsi all' "equilibrio" tra entrate e spese (trattandole cioè disgiuntamente, e non come risultato finale) per lo Stato, mentre per gli enti territoriali utilizza la formula dell' "equilibrio" del bilancio: in quest'ultimo caso, infatti, il flusso delle entrate dipende solo parzialmente dal ciclo economico, essendo previste forme di perequazione da parte dello Stato ed aliquote di compartecipazione ai tributi erariali, nonché trasferimenti dai vari livelli (compreso quello europeo) che conferiscono maggiore rigidità anche al lato delle entrate.

[6] Il fenomeno dei diritti finanziariamente condizionati, emerso in tutta la sua complessità all'indomani del decreto legge n. 194 del 2002, rappresenta un importante elemento di distinzione tra l'obbligo di copertura finanziaria delle nuove leggi (che può contemplare anche diritti finanziariamente condizionati) ed il principio del "pareggio" (il quale riconosce solo diritti finanziariamente condizionati).

nome del principio del "pareggio" si possono rendere necessarie politiche discrezionali di contrazione della spesa e/o inasprimento tributario per ovviare a disavanzi derivanti da cause esogene rispetto alla volontà dei *policy-makers*.

Il rispetto dell'obbligo di copertura, invece, fa rientrare il tutto nell'alveo delle scelte responsabili delle autorità di finanza pubblica: ciò che rileva è un corretto ciclo di quantificazione della spesa, che peraltro oggi può giovarsi di avanzate tecniche statistiche e di una pluralità di fonti informative (da ultimo, quelle assicurate dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio) che vengono vieppiù presentate in contraddittorio con le stime operate dalle istituzioni europee.

In altri termini, proprio il rafforzamento della *governance* economica europea, unitamente alla cogenza dei criteri di copertura contemplati nella stessa legislazione di contabilità, potevano già di per sé assicurare un adeguato rendimento dell'attività di quantificazione e copertura di "nuove" e/o "maggiori" spese[7].

Pertanto, il motivo della riforma costituzionale, oltre alla spinta dei mercati ed all'effetto dei vincoli europei, dovrebbe essere ricondotto non ad un problema di saldo di bilancio, bensì di debito pubblico, a fronte di una perdurante stagnazione economica, su cui l'obbligo di copertura finanziaria, operando "al margine", non può intervenire.

Il paradosso è che la declinazione del principio di "equilibrio" in "pareggio", ancorchè espresso in termini strutturali già all'indomani dell'entrata in vigore del Patto di Stabilità e Crescita nel 1997, rischia di determinare effetti recessivi nell'economia senza risolvere il problema dell'elevato *stock* di debito, in una sorta di spirale al ribasso che lega inesorabilmente bilancio e ciclo economico.

In questo caso, tuttavia, non è l'effetto del ciclo quello che rileva, bensì l'incidenza della spesa per interessi, derivante sia da un accumulo "storicizzato" del debito come nel caso italiano, ovvero da un incremento congiunturale come quello che ha caratterizzato la generalità dei Paesi europei, compresa la Germania, all'indomani della crisi finanziaria del 2008. In entrambi i casi (ciclo e debito) si tratta di cause esterne rispetto alla volontà dei *policy-makers*, le cui ricadute sui saldi di finanza pubblica devono però essere fronteggiate con interventi restrittivi *ad hoc*.

[7] L'originario art. 81, di fatto, ammetteva eventuali disavanzi ciclici, evidenziati nel documento "formale" di bilancio, mentre il vincolo del "pareggio" tra entrate ed uscite viene poi espressamente previsto al quarto comma con riferimento alla sola legislazione di spesa, conseguente alle scelte discrezionali del decisore pubblico. Infatti, applicando la lettera dell'art. 81 come delineato dai Costituenti del 1948 -ferma restando l'obbligo di copertura finanziaria del quarto comma che non dovrebbe consentire l'adozione di attive, esplicite misure di *deficit spending* per stimolare la crescita- almeno si eviterebbero politiche pro-cicliche volte a controbilanciare gli effetti sui conti pubblici di eventuali crisi economiche.

A conferma dell'importanza del debito, si richiama ancora una volta il fatto che l'Italia presenta ormai stabilmente un avanzo primario, che diventa disavanzo (anche al netto degli effetti del ciclo) proprio per effetto della spesa per interessi.

Tuttavia, per incidere su quest'ultima non serve prescrivere la costituzionalizzazione del "pareggio", bensì evitare l'accumulo di ulteriore debito mediante il rigoroso rispetto dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa (cioè inibire interventi discrezionali in *deficit spending*), stimolare l'economia mediante riforme strutturali e politiche di bilancio espansive, specie (ma non solo) dal lato degli investimenti (utilizzando il surplus primario) e, soprattutto, intervenire sullo *stock* di titoli di Stato, anche mediante quelle operazioni di finanza straordinaria che, non avendo carattere strutturale, non incidono sul saldo, appunto, strutturale di bilancio.

In sostanza, sarebbe stato più opportuno mantenere l'impianto originario dell'art. 81, prevedendo in sede di legge "rinforzata" un piano di rientro dal debito, in modo da vincolare il Legislatore ordinario ad ottemperarvi senza nel contempo irrigidire il testo costituzionale.

In tal modo, sarebbe stato mantenuto quell'assetto che distingueva il piano degli interessi finanziari da quello degli altri interessi pubblici da perseguire, secondo la dottrina maggioritaria sviluppatasi in materia, realizzando tra loro un reciproco, proficuo condizionamento.

Al tempo stesso, il combinato disposto del terzo e del quarto comma avrebbe consentito di sottoporre a copertura finanziaria le "nuove" o "maggiori" spese introdotte mediante la normale attività legislativa (cioè frutto della volontà del decisore politico) e di rappresentare nel documento di bilancio, dal lato della spesa, i riflessi finanziari della legislazione sostanziale, dal lato delle entrate, la stima dei valori calcolata sulla base dei parametri normativi e del contesto macroeconomico di riferimento.

Tuttavia, la scelta adottata, non essendo ascrivibile *strictu sensu* all'obbligo del "pareggio" consente potenzialmente alle autorità nazionali un certo margine di manovra finanziaria, nei limiti fissati dall'ordinamento europeo.

Il "rinvio mobile" operato in sede di legge "rinforzata" enfatizza l'importanza della *governance* economica multilivello: al tempo stesso, rimane la necessità di riformare il funzionamento delle istituzioni politiche nazionali, al fine di rafforzare il potere negoziale delle autorità di governo nei confronti delle istituzioni europee (specialmente sotto l'aspetto della credibilità dei programmi presentati già nelle prime fasi del c.d. "semestre europeo") e la capacità delle Assemblee legislative di inserirsi a pieno titolo nella cooperazione interparlamentare che sta prendendo forma in ambito comunitario.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art.81, u.c., della Costituzione, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 8 e 9 novembre 1991*, Giuffré, Milano, 1993.

AA.VV., *Proposte per la riduzione del debito*, in *www.astrid-online.it*, luglio 2012.

AA.VV., *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Giappichelli Editore, Torino, 2014.

Amato A., *Finanza pubblica: dalla finanza neutrale alla finanza funzionale*, Editrice Universitaria, Messina, 1960.

Amato G. e Barbera A., *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1997.

Amato G., *Il Parlamento e le sue Corti*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1976.

Arana Garcìa E., *La reforma de la constitución para constitucionalizar el principio de estabilidad presupuestaria como medida estructural de lucha contra la crisis económica en España*, in *Diritto dell'Economia*, n. 1, 2012.

Backlaus J. G., *The State as a Club: A Perspective for Public Finance in a Prosperous Democracy*, in *Economia delle Scelte Pubbliche*, n. 1, 1992.

Balduzzi R., *Commissione Europea e sistema dei partiti: responsabilità collegiale e presidenzialismo*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 4, 2005.

Barettoni Arleri A. *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Roma Nis, 1992.

Bartole S., *Commento all'art. 81*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1979.

Bastable F. C., *Public Finance*, Book V, Chapter I, Macmillan and Co., Limited, London, 1917.

Bellamy R. e Kröger S., *Representation Deficits and Surpluses in EU Policy-making*, in *European Integration*, vol. 35, n. 5, 2013.

Bergonzini C., *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2011.

Bertolini E., *La nuova dimensione della sovranità dei Parlamenti nazionali in materia finanziaria e di bilancio*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, vol. I, Giappichelli Editore, Torino, 2013.

Besselink L. e Reestman J. H., *The Fiscal Compact and the European Constitutions: «Europe speaking German»*, in *European Constitutional Law Review*, n. 8, 2012.

Bifulco R., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2009.

Bifulco R., *Il custode della democrazia parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011.

Bifulco R., *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011.

Bifulco R., *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012.

Bifulco R., *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012.

Bilancia F., *Note critiche sul "pareggio" di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012.

Bilancia P. e Pizzetti F. G., *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Giuffré, Milano, 2004.

Bin R. e Pitruzzella G., *Diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2013.

Bin R., *Lo Stato di diritto*, Il Mulino, Bologna, 2004.

Boggero G., *Il governo per confronto: l'Italia nel primo "semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche"*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2012.

Bognetti G., *La Costituzione economica italiana*, Giuffré, Milano, 1985, AA.VV., *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1983.

Bognetti G., *L'oggetto e il metodo*, in *Diritto costituzionale comparato*, a cura di P. Carrozza, A. Di Giovine e G. F. Ferrari, Laterza, Roma-Bari, 2009.

Bognetti G., *Costituzione e bilancio dello Stato*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 1° maggio 2010.

Bognetti G., *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011.

Brancasi A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985.

Brancasi A., *Tra Corte dei conti e Corte costituzionale una incomprensione di fondo sull'obbligo della copertura finanziaria*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993.

Brancasi A., *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in *La costituzione economica: Italia, Europa*, a cura di C. Pinelli e T. Treu, Il Mulino, Bologna, 2010.

Brancasi A., *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2006.

Brancasi A., *Le decisioni di finanza pubblica nell'evoluzione della Costituzione Economica*, in www.astrid-on-line.it, 8 agosto 2009

Brancasi A., *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in *La costituzione economica: Italia, Europa*, a cura di C. Pinelli e T. Treu, Bologna, Il Mulino, 2010.

Brancasi A., *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2011.

Brancasi A., *Debito e Costituzione, maneggiare con cura*, in *www.sbilanciamoci.info*, 31 ottobre 2011.

Brancasi A., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 10 gennaio 2012.

Brancasi A., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2012.

Brancasi A., *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2012.

Brancasi A., *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione e elusione*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012.

Breit W., *Starving the Leviathan: bilance Budget Presciptions before Keynes*, in *Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy*, a cura di J. Buchanan e R. E. Wagner, Kluwer Boston, Martinus Nijhoff Social Sciences Division, 1978.

Bucci G., *La sovranità popolare nella trappola delle reti multilevel*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 1, 2008.

Buchanan J., *Towards analysis of Closed Behavioural Systems*, in *Theory of Public Choice, Political Applications of Economics*, a cura di J. Buchanan e R. D. Tollison, Ann, Arbor, University of Michigan Press, 1972.

Buchanan J., *L'economia pubblica. Domanda e offerta di beni pubblici*, Franco Angeli, Milano, 1974.

Buchanan J., *The Moral Dimension of Debt Financing*, in *Economic Enquiry*, 1985.

Buchanan J., *Public Debt and Capital Formation*, in *Taxation and the Deficit Economy: Fiscal Policy and Capital Formation in the United States*, Pacific Research Institute for Public Policy, San Francisco, 1986.

Buchanan J., *The Economic Consequences of the Deficit*, in *Economia delle Scelte Pubbliche*, n. 3, 1986.

Buchanan J., *Costituzione e politica economica*, in *Economia delle Scelte Pubbliche*, n. 1, 1987.

Buchanan J., *Interview with James Buchanan*, in *The Region*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minneapolis, 1995.

Buchanan J. e Wagner R. E., *La democrazia in deficit. L'eredità politica di Lord Keynes*, Armando Editore, Roma, 1997.

Buchanan J., *Can Democracy Promote the General Welfare?*, in *Social Philosophy and Policy*, n. 14, 1997.

Buchanan J. e Tullock G., *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Liberty Fund, Indianapolis, 1999.

Buchanan J. e Wagner R. E., *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, in *The Collected Works of James M. Buchanan*, vol. 8, Liberty Fund, Indianapolis, 2000.

Buchanan J., *Budgetary Bias in Post-Keynesian Politics: The Erosion and Potential Replacement of Fiscal Norms*, in *The Collected Works of James M. Buchanan*, vol. 14, Liberty Fund, Indianapolis, 2000.

Buchanan J., *Meglio che arare*, in *Moneta e Credito*, vol. 66, n. 261, 2013.

Buchanan J., *The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Arguments*, in "*The Collected Works of James M. Buchanan*", vol. 14, Liberty Fund, Indianapolis, 2000.

Buscema S., *Considerazioni sul comma 3° dell'art. 81 della Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1961.

Buscema S., *Sugli stanziamenti di spesa non sorretti da norme sostanziali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1961.

Buscema S., *La copertura degli oneri a carico dei bilanci futuri*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 2, 1966.

Buzzacchi C., *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012.

Cabras D., *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 27 gennaio 2012.

Cabras D., *Un Fiscal Council in Parlamento*, in *www.federalismi.it*, 17 ottobre 2012.

Calmfors L. e Wren-Lewis S., *What should fiscal council do?*, in *CESIfo Working Papers*, n. 3382, marzo 2011.

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*, in *www.federalismi.it*, 27 giugno 2012.

Caporali G., *Leggi in materia finanziaria ed ammissibilità del referendum*, Giuffrè, Milano, 2004.

Caporali G., *Patto di stabilità ed ordinamento europeo*, in *Diritto e Società*, 2004.

Capuano D., *Il trattato sul Fiscal Compact*, elaborato dal Senato della Repubblica (Servizio affari internazionali-Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea), Dossier n. 94/DN, 16 aprile 2012.

Caputo M., *L'esame parlamentare dei disegni di legge finanziaria nella XIV legislatura e le prospettive di riforma*, in *Rassegna parlamentare*, 2006.

Caputo M., *Sessione di bilancio 2009 e riforma della legge di contabilità*, in *Rassegna Parlamentare*, gennaio-marzo 2010.

Caputo M., *Le procedure di bilancio in Francia: spunti e prospettive per l'Italia alla luce della nuova governance economica europea*, in *Rassegna Parlamentare*, ottobre-dicembre 2012.

Carbone G., *Art. 100*, in *Commentario alla Costituzione Italiana. Art. 99-103*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1994.

Carbone G., *Il «potere di bilancio» fra processi decisionali interni e comunitari*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2006.

Cardini A., *Stato liberale e protezionismo in Italia (1890-1900)*, Il Mulino, Bologna, 1981.

Caretti P., *Introduzione generale alla sessione su "La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali"*, in www.gruppodipisa.it, settembre 2012.

Carnevale P., *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio". Una rassegna problematica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013.

Casella R., *Il Consiglio costituzionale francese e il trattato sul Fiscal Compact*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 ottobre 2012.

Caso L., *La posizione della Corte dei conti nel nuovo assetto del pareggio strutturale*, in *Atti del Seminario presso l'Università Luiss Guido Carli "La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*", in www.fondazionebrunovisentini.eu, 29 novembre 2012.

Cassese S., *Espansione e controllo della spesa pubblica: aspetti istituzionali*, in *Rivista di politica economica*, n. 1, 1983.

Castelli Avolio G., *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, Atti parl. cam. II, n. 1603-A e 1603-bis-A, 1955.

Cecchetti M., *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in www.federalismi.it, 19 dicembre 2012.

Cerruti A., *I poteri pubblici alla prova della governance economico-finanziaria: bilancio e vincoli costituzionali*, in www.gruppodipisa.it, 20 settembre 2012.

Chiti M., *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *www.astrid-online.it*, n. 1, 2014.

Ciolli I., *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012.

Cogliandro G., *La governance economica europea*, in *www.federalismi.it*, n. 8, 2011.

Colapietro C., *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Cedam, Padova, 1996.

Commissione Europea, *A Stability Pact to ensure budgetary discipline in EMU*, 18 marzo 1996.

Commissione Europea, *Ensuring budgetary discipline in stage three of EMU*, 19 luglio 1996.

Corsetti G. e Roubini N., *La questione fiscale nell'Europa di Maastricht*, in *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, a cura di A. Monorchio, Il Mulino, Bologna, 1996.

Corvaro R .e Fasone C., *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica*, Resoconto del convegno presso la Fondazione CESIFIN a Firenze del 15 maggio 2012, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 23 maggio 2012.

Costa O. e Latek M., *Paradoxes and limits of interparliamentary cooperation in the European Union*, in *Journal of European Integration*, Vol. 23, n. 2, 2001.

Craig P. e De Burca G. D., *Integration, Democracy and Legitimacy*, in *Legal Research Paper Series*, n. 47, 2011.

Crisafulli V., *Assemblearismo e Costituzione*, in *Stato, Popolo e Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffré, Milano, 1985.

D'Aloia A., *Equilibrio finanziario e indirizzo politico nel "diritto costituzionale comune" (europeo e nazionale)*, in *Corte Costituzionale e processi di decisione politica. Atti del seminario di Otranto-Lecce del 4-5 giugno 2004*, Giappichelli Editore, Torino, 2005.

D'Amico N. e Sileoni S., *Dopo il pareggio, sparisce anche l'equilibrio di bilancio*, in *www.astrid-online.it*, 25 gennaio 2013.

D'Amico N., *I rapporti fra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 10, 2012.

D'Amico N., *Il diritto di bilancio nella crisi economica*, in *Rivista della Corte dei Conti*, gennaio-aprile 2013.

D'Arconzo G., *Le scelte di finanza pubblica durante la crisi: la prima applicazione del ciclo di programmazione economica alla luce dell'introduzione del semestre europeo*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012.

D'Aroma A. e Martinotti Dorigo S., *Lettere di Luigi Einaudi a Pasquale D'Aroma* (1914- 1927), Annali della Fondazione Luigi Einaudi Torino, vol. IX, 1975.

D'Atena A., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007.

Da Empoli D., De Ioanna P. e Vegas G., *Il bilancio dello Stato*, Il Sole 24 Ore, 2005.

Dallera G., *La Scuola Italiana di Scienza delle Finanze*, in *Moneta e Credito*, vol. 66, n. 261, 2013.

De Flores C., *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 2002.

De Grauwe P., *The Economics of Monetary Integration*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

De Grazia D., *Crisi del debito pubblico e riforma della Costituzione*, in *IANUS*, n. 7, 2012.

De Ioanna P. e Monorchio A., *Le nuove procedure di contabilità e il bilancio dello Stato*, in *Democrazia e Diritto*, n. 3, 1978.

De Ioanna P. e Fotia G., *Il bilancio dello Stato: norme, istituzioni, prassi*, Carocci, Roma, 1996.

De Ioanna P. e Goretti C., *La decisione di bilancio in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2008.

De Ioanna P., *Legge finanziaria e approvazione del bilancio nel sistema della riforma della contabilità statale*, in *Democrazia e Diritto*, n. 1, 1980.

De Ioanna P., *Dalla Legge n. 468 del 1978 alla legge n. 362 del 1988: note sul primo decennio di applicazione della "legge finanziaria"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1989.

De Ioanna P., *La copertura delle leggi di spesa*, in *Dizionario di contabilità pubblica*, a cura di A. Barettoni Arleri, Giuffré, Milano, 1989.

De Ioanna P., *Forma di governo e controllo della finanza pubblica*, in *Democrazia e Diritto*, n. 4, 1991.

De Ioanna P., *L'obbligo di copertura (art. 81, comma 4, Cost.) come vincolo procedurale per una decisione politica responsabile in materia di finanza pubblica*, in *Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, Quaderno n. 2, Milano, 1992.

De Ioanna P., *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1993.

De Ionnna P. e Meschino M., *L'informazione economico-finanziaria in Parlamento: un terreno cruciale nella evoluzione dei rapporti istituzionali*, in *Strumenti conoscitivi delle Commissioni parlamentari*, a cura di V. Cerulli Irelli e M. Villone, Il Mulino, Bologna, 1994.

De Ioanna P., *Il problema della copertura delle leggi di spesa dopo le riforme di contabilità e di procedura parlamentare del 1988-1989*, in *Crisi fiscale e indirizzo politico*, a cura di F. Bassanini e S. Merlini, Il Mulino, Bologna, 1995.

De Ioanna P., *Sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa e di minore entrata: un'analisi introduttiva*, in *Scienza e tecnica della legislazione*, a cura di S. Traversa, Jovene Editore, Napoli, 2006.

De Ioanna P., *Nascita sviluppo e crisi (riforma) del Patto di Stabilità*, in *Diritto, Politica ed Economia nell'Unione*, a cura di M. Pagliarecci, Giappichelli Editore, 2007.

De Ioanna P., *Crisi e prospettive della contabilità pubblica*, in *Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari,* Quaderno n. 20, Giappichelli Editore, Torino, 2010.

De Ioanna P., *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012.

De Ioanna P., *La nuova cornice costituzionale: nuove dinamiche politico istituzionali. Elementi per una riflessione*, in *Atti del Seminario presso l'Università Luiss Guido Carli "La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*", in www.fondazionebrunovisentini.eu, 29 novembre 2012.

De Marco A., *Il potere di rinvio alle Camere (un'interpretazione evolutiva),* in *Il Filangeri*, n. 2-4, 2005.

De Viti De Marco A., *Il carattere teorico dell'economia finanziaria*, Pasqualucci, Roma, 1888.

De Viti De Marco A., *L'industria dei telefoni e l'esercizio di Stato*, in *Giornale degli economisti* , settembre 1890.

De Viti De Marco A., *Principi di economia finanziaria*, Giulio Einaudi Editore, Torino, 1934.

De Viti De Marco A., *I principi dell'economia finanziaria*, Einaudi, Torino, 1953.

Decaro C., *La limitazione costituzionale del debito in prospettiva comparata: Francia e Spagna*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangeri, Jovene Editore, Napoli, 2012.

Degni M. e De Ioanna P., *La voragine. Inghiottiti dal debito pubblico*, Castelvecchi, Roma, 2012.

Degni M. e Paradiso M., *Il ruolo del Parlamento*, in *I guardiani del bilancio. Una norma importante ma di difficile applicazione: l'articolo 81 della Costituzione*, a cura di G. Salvemini, Marsilio Editore, Venezia, 2003.

Degni M., *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituti e procedure nell'esperienza italiana*, Ediesse, Milano, 2004.

Della Cananea G., *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Di Scienza delle Finanze*, 2001.

Della Cananea G., *Dal vecchio al nuovo Patto di Stabilità*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 2, 2004.

Della Cananea G., *Dalla contabilità di Stato alle finanze pubbliche: la prospettiva europea*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004.

Di Cosimo G., *Sulla continuità tra Statuto e Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011.

Di Costanzo C., *La "leale" cooperazione interparlamentare, in www.federalismi.it*, 12 settembre 2012.

Di Gaspare G., *Innescare un sistema di equilibrio: ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Giuffré Editore, Milano, 2005.

Di Gaspare G., *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Cedam. Padova, 2003.

Di Gaspare G., *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova, 2011.

Di Taranto G., *L'Europa tradita. Dall'economia di mercato all'economia del profitto*, in *La nuova disciplina della società europea*, a cura di F. Capriglione, Cedam, Padova, 2008.

Dickmann R., *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema del bilancio dello Stato e degli enti pubblici*, in www.federalismi.it, 20 gennaio 2010.

Dickmann R., *La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della governance economia europea*, in www.federalismi.it, 14 aprile 2011.

Dickmann R., *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.federalismi.it, 15 febbraio 2012.

Dickmann R., *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in www.federalismi.it, 16 maggio 2012.

Dickmann R., *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in www.federalismi.it, 13 marzo 2013.

Domìniguez Martìnez J. M. e Lopèz Jiménez J. M., *La reforma de la pòlitica de estabilidad presupuestaria en España: analisi de la Ley Orgànica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, in www.iaes.es, n. 9, 2012.

Donatelli L., *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance economica europea: regole numeriche e procedure di enforcement tra livello unionale e livello interno*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 28 ottobre 2013.

Donati F., *Sentenze della Corte Costituzionale e vincolo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1989.

Draghi M., *Relazione al convegno su L'autonomia della politica monetaria* organizzato dall'AREL presso l'ABI, Palazzo Altieri a Roma, in www.bancaditalia.it, 15 febbraio 2011.

Dubos O., *Le paradigme du "multi-level governance" est-il soluble dans le droit?*, in *Revue de l'Unione Européenne*, n. 556, marzo 2012.

Duverger M., *Finances Publiques*, Press Universitaires de France, Paris, 1984.

E. Burmeister e E. Phelps, *Money, Public Debt, Inflation and Real Interest*, in *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 3, 1971.

Einaudi L., *Il contributo del primo che passa*, in *Corriere della Sera*, 15 novembre 1922.

Einaudi L., *Miti e paradossi della giustizia tributaria*, Giulio Einaudi Editore, Torino, 1940.

Einaudi L., *Lineamenti di una politica economica liberale*, Movimento Liberale Italiano, Roma, 1943.

Einaudi L., *Principi di scienza delle finanze*, Boringhieri, Torino, 1948.

Einaudi L.,, *La guerra e l'unità europea*, Edizioni di Comunità, Milano, 1950.

Einaudi L., *Principi di Scienza della Finanza*, Edizioni Scientifiche Einaudi, Torino, 1952.

Einaudi L., *Lo scrittoio del Presidente*, *Lo scrittoio del Presidente. Sull'interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, Giulio Einaudi Editore, Torino, Vol. I, 1956.

Elia L., *voce Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970.

Elster J., *Ulisse e le sirene*, Il Mulino, Bologna, 1973.

Emiliani N., *Ruolo della Corte dei Conti*, in *I Guardiani del bilancio*, a cura di G. Salvemini, Marsilio, Venezia, 2003.

Fabbrini F., *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri dell'UE*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2011.

Fabbrini F., *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2012.

Falzea P., *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Giuffré, Milano, 2000.

Fasone C., *Corte dei conti v. ufficio parlamentare di bilancio?*, in *Studi polacco-italiani di Toruń IX*, Toruń, 2013.

Fasone C., *I Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea nel decision-making comunitario*, in *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, a cura di C. Decaro e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2009.

Fasone C., *La giustiziabilità della clausola sul pareggio di bilancio in Spagna. Quali indicazioni per il caso italiano?*, in *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia, Atti del seminario tenutosi a Roma alla Luiss Guido Carli il 18 novembre 2011*, Giappichelli Editore, Torino, 2012.

Fitoussi J., *Una crisi che interroga l'Europa*, in *Fare i conti con la crisi*, a cura di AA.VV., Il Mulino, Bologna, 2010.

Forte C., *La riforma del bilancio in Parlamento*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1992.

Forte C., *La recente giurisprudenza in tema di art. 81*, in *Rassegna Parlamentare*, luglio-settembre 2013.

Forte F., *Ezio Vanoni. L'economia pubblica come scienza dell'amore della patria*, Banca Popolare di Sondrio, 2003.

Forte F., *Sui contributi di Alexis de Tocqueville alla teoria dell'economia pubblica e della politica economica*, in *Rivista di Politica Economica*, maggio-giugno 2005.

Friedman M. e Heller W., *Monetary vs Fiscal Policy*, Norton and Company Limited, New York, 1969.

Galeotti A. E., *Individuale e collettivo. L'individualismo politico metodologico nella teoria politica*, Franco Angeli, Milano 1988.

Galeotti S. e Pezzini B., *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in Digesto delle discipline pubblicistiche, XI, Torino, 1996.

Garbero P., *L'Italia di fronte al debito pubblico e all'integrazione monetaria europea*, Giappichelli, Torino, 1994.

Gastaldi F., *Ruolo della Corte Costituzionale*, in *I guardiani del bilancio*, a cura di G. Salvemini, Marsilio Editori, Venezia, 2003.

Giannini M. S., *Parlamento e decisioni di bilancio*, in *Politica e Mezzogiorno*, n. 2, 1993.

Gianniti L., *Prime note sulla costituzione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio*, in *www.astrid-online.it*, 14 marzo 2013.

Giovannetti G., *Capo dello Stato e controllo della finanza pubblica. La prassi del Presidente Cossiga*, in *Quaderni Costituzionali* 1992.

Gneist R. e Jellinek G., *Legge e bilancio. Legge e decreto*, a cura di C. Forte, Giuffré Editore, Milano, 1997.

Goretti C. e Rizzuto L., *Il ruolo del Parlamento italiano nella decisione di bilancio - evoluzione recente e confronto con gli altri Paesi*, in *www.astrid-online.it*, n. 2, 2010.

Goretti C. e Rizzuto L., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni*, Università Economica Bocconi, Short notes, n. 2, 2011.

Grasso G., *Partiti politici europei*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, III vol., UTET, Torino, 2008.

Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Bollati Borghieri, Torino, 1998.

Griglio E., *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2013.

Guarino G., *Verso l'Europa, ovvero la fine della politica*, Mondadori, Milano, 1997.

Guarino G., *L'Euro tra economia e diritto*, in *www.giuseppeguarino.it*., 14 novembre 2012.

Guella F., *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2013.

Häberle P., *Per una dottrina della costituzione europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 1999.

Hagemann R., *Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils*, in *OECD Economic Department Working Papers*, n. 829, 2010.

Hagemann R., *How can fiscal councils strengthen fiscal performance?*, in *OECD Journal of Economic Studies*, vol. 1, 2011.

Hallerberg M. e Von Hagen J., *Electoral Institutions, Cabinet negotiations, and budget deficits within the European Union*, in *CEPR Discussion Paper*, n. 1555, gennaio 1997.

Hansjurgens B., *The Influence of Karl Wicksell on Richard Musgrave and James Buchanan*, in *Public Choice*, n. 103, 2000.

Heller H., *La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, Giuffré Editore, Milano, 1987.

Houser M., *L'adoption de lois de programmation des finances publiques (LPFP) par le Parlement*, in *Revue du Droit Publique*, n. 4, 2013.

Ibrido R., *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rassegna Parlamentare*, luglio-settembre 2010.

Immordino D., *Razionalizzazione della spesa farmaceutica e contributo regionale di solidarietà ambientale: prove tecniche (fallite) di «federalismo fiscale»*, in *Le Regioni*, n. 3, Il Mulino, Bologna, 2012.

Immordino M., *Verso un nuovo statuto dei controlli della Corte dei Conti?*, in *Storia e attualità della Corte dei Conti. Atti del convegno di Studi, Palermo*, 29 novembre 2012, Associazione Mediterranea, n. 23, 2013.

Jellinek G., *Legge e decreto*, Giuffrè, Milano, 1997.

Kenen P., *The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View*, in *Monetary Problems in the International Economy*, a cura di R. Mundell e A. K. Swoboda, University of Chicago Press, Chicago, 1969.

Keynes J. M. "*Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*", a cura di Terenzio Cozzi, Torino, UTET, 2006.

Kreilinger V., *The new Inter-parliamentary Conference for economic and financial governance*, in *www.notre-europe.eu*, ottobre 2013.

Lo Bue M., *Il "guinzaglio di Karlsruhe" e la sentenza del Bundesverfassungsgericht sul piano di aiuti alla Grecia*, in *Nuove autonomie*, 2011.

Laband P., *Il diritto del bilancio*, a cura di C. Forte, Giuffrè Editore, Milano, 2007.

Landi L., *Fiscal Council: una comparazione internazionale e il caso italiano*, in *Atti del Seminario presso l'Università Luiss Guido Carli "La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive"*, in *www.fondazionebrunovisentini.eu*, 9 novembre 2012.

Larch M. e Turrini A., *The cyclicaly-adjusted budget balance in Eu fiscal policy making: a love at first sight turned into a mature relationship*, marzo 2009.

Lerner A., *Functional Finance and the Federal Debt*, in *Social Research*, n. 10, 1943

Lerner A., *The Economics of Control*, Mac Millan, New York, 1944.

Lo Conte G., *L'organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 10, 2012.

Longo A., *Alcune riflessioni sui rapporti tra l'interpretazione conforme a diritto comunitario e l'utilizzo del canone di equilibrio finanziario da parte della Corte Costituzionale*, in www.giurcost.it, 12 dicembre 2011.

Lotito P. F., *Copertura finanziaria e quantificazione della spesa: la disciplina dell'art. 11/ter della l. n. 468/1978 e della Circolare della Presidenza del Consiglio del 29 aprile 1988*, in *Quaderni Costituzionali*, 1989.

Lotito P. F., *Il procedimento di bilancio (art. 103 e 104)*, in V. Atripaldi e R. Bifulco, *La Commissione Parlamentare per le riforme costituzionali della XIII Legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Giappichelli, Torino, 1998.

Luatti L., *Questioni generali in tema di leggi organiche in Spagna*, in *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, a cura di G. Rolla e E. Ceccherini, Giappichelli, Torino, 1997.

Luciani M., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 2011.

Luciani M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in www.astrid-online.it, 2012.

Luciani M., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, in www.cortecostituzionale.it, 22 novembre 2013.

Lunghi L., *Governance Europea 2011-2012*, in www.contabilita-pubblica.it, 16 gennaio 2012.

Lupò Avagliano M. V., *Temi di contabilità pubblica. La riforma del bilancio dello Stato*, Cedam, Padova, 2010.

Lupo N. e Rivosecchi G., *Finanza pubblica: principi ordinatori e tendenze evolutive*, in *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, a cura di M. Pellegrini, Cedam, Padova, 2010.

Lupo N. e Rivosecchi G., *Finanza pubblica: principi ordinatori e tendenze evolutive*, in *Elementi di diritto pubblico dell'economia* (a cura di M. Pellegrini), Cedam, Padova, 2012.

Lupo N. e Rivosecchi G., *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2012.

Lupo N., *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 1999.

Lupo N., *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, in *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, a cura di G. Di Gaspare e N. Lupo, Giuffré, Milano, 2004.

Lupo N., *Art. 81*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Volt. II, Torino, 2006.

Lupo N., *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Luiss University Press, 2007.

Lupo N., *Emendamenti, maxiemendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007.

Lupo N., *I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2008.

Lupo N., *Le sessioni di bilancio. Ieri, oggi e domani*, Tomo I, Cedam, Padova, 2010.

Lupo N., *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2011.

Lupo N., *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge rinforzata*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2, 2012.

Lupo N., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012.

Lupo N., *La nuova cornice costituzionale e i regolamenti parlamentari*, in *Atti del Seminario presso l'Università Luiss Guido Carli "La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive"*, in *www.fondazionebrunovisentini.eu*, 9 novembre 2012.

Lupo N., *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 29 gennaio 2014.

Maccanico A., *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema delle garanzie costituzionali della spesa pubblica*, in *Comitato Nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione* (*Studi sulla Costituzione*), vol. III, Giuffré, Milano, 1958.

Maccarrone L., *Profili di riforma e di controriforma dell'attuale assetto delle funzioni amministrative locali*, Giappichelli Editore, Torino, 2013.

Maddalena P., *Le prospettive del controllo e della giurisdizione della Corte dei conti alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale e nel contesto dell'attuale crisi economico-finanziaria*, in *www.cortedeiconti.it*, 15 novembre 2012.

Maestro Buelga G., *La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio nella riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola*, in *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica*, a cura di R. Bifulco e O. Roselli, Giappichelli Editore, Torino, 2012.

Magnani I., *Dibattito tra economisti italiani di fine ottocento*, Franco Angeli, Milano, 2003.

Maillet P., *Le Pacte de Stabilité et de croissance: portée et limites du compromis de Dublin?*, in *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, n. 404, gennaio 1997.

Mancini M. e Galeotti U., *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma 1887.

Mantovani L. e Marattin L., *Economia dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2008.

Manzella A., *L'Europa nell'epoca della sovranazionalità*, in *Costruiamo insieme l'Europa, Giornate di studio - 16-17 gennaio 1998*, AA.VV., Facoltà di Scienze politiche, Napoli, 1998.

Manzella A., *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in *Quaderni Costituzionali*, 2000.

Manzella A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003.

Manzella A., *Finanziaria blindata, Parlamento umiliato*, in *La Repubblica*, 20 dicembre 2004.

Manzella A., *Lo "stato" del Parlamento e il futuro del parlamentarismo*, in *Nuova Antologia*, n. 144, 2009.

Manzella A., *La cooperazione interparlamentare nel "Trattato internazionale" europeo*, in *www.astrid-online.it*, 22 febbraio 2012.

Manzella A., *Le origini dei regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. Manzella, Il Mulino, Bologna, 2012.

Maranini G., *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Guaraldi, Firenze, 1983.

Martinico G., *L'art. 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei parlamenti nel sistema multilivello*, in *Il Fiscal Compact*, a cura di G. Bonvicini e F. Brugnoli, Quaderni IAI, settembre 2012.

Matteucci N., *Consenso sociale e spesa pubblica*, in *Rivista di politica economica*, n. 1, 1983.

Micossi S., *Eurozona: dalla crisi alla Road Map verso l'unione economica e monetaria*, in *Economia Italiana*, 2012.

Monorchio A. e Tivelli L., *Dove va L'Italia: democrazia, economia e Stato sociale*, Rai Eri, Roma, 1999.

Monorchio A. e Quirino N., *Economia della finanza pubblica*, Cacucci Editore, Bari, 2005.

Monorchio A. e Mottura G. L., *Compendio di contabilità di Stato*, Cacucci Editore, Bari, 2014.

Monorchio A., *Il controllo parlamentare sul bilancio dello Stato e, più in generale, sulla finanza pubblica in una democrazia maggioritaria*, in *Parlamento, Governo e controlli nei convegni del COGEST*, Documenti CNEL, n. 72, Roma, 1996.

Monorchio A., *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, a cura di A. Monorchio, Il Mulino, Bologna, 1996.

Morgante D., *Note in tema di Fiscal Compact*, in *www.federalismi.it*, 4 aprile 2012.

Morgante D., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *www.federalismi.it*, 11 luglio 2012.

Morgante D., *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 5 settembre 2012.

Morrone A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014.

Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1991.

Mulone G., *La Banca d'Italia e la tesoreria dello Stato*, in *www.bancaditalia.it*, ottobre 2006

Mundell R., *A Theory of Optimum Currency Area*, in *American Economic Review*, vol. 51, n. 4, 1961.

Nardini M. e Bruno A., *Costituzione e "pareggio" di bilancio*, Resoconto del Convegno presso l'Università LUISS "Guido Carli", in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 11 giugno 2012.

Nardini M., *Politica di bilancio e programmazione della spesa. Dalla legge n. 62/1964 alla legge n. 196/2009 di riforma della contabilità dello Stato*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 7 ottobre 2011.

Nardini M., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in *Amministrazione in Cammino*, Università Luiss "*Guido Carli*", 5 marzo 2012.

Nardini M., *La "tutela degli equilibri di bilancio" delle Regioni nella sentenza n. 70/2012 della Corte Costituzionale, alla luce dei nuovi articoli 81 e 119 della Costituzione (nota a sentenza del 28 marzo 2012, n. 70)*, *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 14 novembre 2012.

Nardini M., *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2013.

Nardini M., *La "via italiana al federalismo" tra vincoli di bilancio, giurisprudenza costituzionale e riforme istituzionali*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 26 aprile 2013.

Nardini M., Resoconto della tavola rotonda su *Ruolo ed evoluzione dei controlli della Corte dei Conti* presso l'Università LUISS "*Guido Carli*" il 19 aprile 2013, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 6 agosto 2013.

Nugnes F., *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *www.forumcostituzionale.it*, marzo 2012.

Nugnes F., *L'Europa e la crisi. Gli interventi della Banca centrale europea e la creazione del Meccanismo europeo di stabilità*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 settembre 2012.

Nugnes F., *Il riflesso della nuova governance europea sul ruolo del Parlamento*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 6 gennaio 2014.

Oddi A., *La Corte dei conti*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma 26-27 aprile 2012*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Jovene Editore, Napoli, 2012.

Olivetti M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffré, Milano, 1996.

Olivetti M., *Le sessioni di bilancio*, in *Il Parlamento repubblicano*, a cura di S. Labriola, Giuffré, Milano, 1999.

Olivetti M., *Rilievi sparsi su una proposta di modifica dell'art. 81 della Costituzione*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2001.

Onida V., *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della "copertura finanziaria" nelle leggi che importano "nuove o maggiori spese"*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 11, 1966.

Onida V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffré, Milano, 1969.

Onida V., *Legittimazione della Corte dei Conti limitata "per parametro" o conflitto di attribuzioni?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1991.

Onida V., *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in *Le sentenze della Corte Costituzionale e l'art. 81 u.c. della Costituzione*, Giuffré, Milano, 1993.

Orlando V. E., *Principii di diritto costituzionale*, V edizione, Firenze, 1925.

Paladin L., *Diritto Costituzionale*, Cedam, Padova, 1998.

Palanza A., *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in *Il Parlamento*. Storia d'Italia, Annuale n. 17, a cura di L. Violante e F. Piazza, Einaudi, Torino, 2001.

Palma L., *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, Firenze, 1877.

Pantaleoni M., *Contributo alla teoria del riparto della spese pubbliche*, in *La rassegna italiana*, anno III, vol. IV, 15 ottobre, 1883.

Pantaleoni M., *Principii di economia pura*, Barbera, Firenze, 1889.

Pantaleoni M., *Erotemi di economia*, Laterza, Bari, vol. I, 1925.

Pappalardo A., *Crisi economica, istituzioni e rendimento in 17 democrazie*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 3, 1997.

Paradiso M., *Luigi Einaudi e il mito del pareggio di bilancio,* in *Pensiero Economico Italiano,* vol. 12, 2004.

Pasquino G., *Duetti e duelli: l'adattabilità dei semipresidenzialismi,* in *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee,* Il Mulino, Bologna, 1996.

Patruno L., *Il "nuovo" Patto di Stabilità e Crescita tra rilegittimazione istituzionale europea e consenso nazionale,* in *Democrazia e Diritto,* n. 2, 2005.

Pedrini F., *La costituzionalizzazione tedesca del Patto europeo di stabilità: il Grundgesetz «preso sul serio»,* in *Quaderni Costituzionali,* n. 2, 2011.

Peluffo P., *Carlo Azeglio Ciampi: l'uomo e il Presidente*, Rizzoli, Milano, 2007.

Pérez Calvo A., *Le trasformazioni strutturali dello Stato-nazione nell'Europa comunitaria,* in *Quaderni Costituzionali,* 2001.

Perez R., *Il Patto di Stabilità e Crescita: verso un Patto di flessibilità?,* in *Giornale di Diritto Amministrativo,* n. 9, 2002.

Perez R., *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita,* in *Giornale di Diritto Amministrativo,* n. 7, 2005.

Perez R., *La nuova disciplina del bilancio in Germania,* in *Giornale di diritto amministrativo,* n. 1, 2011.

Perez R., *Il difficile cammino delle riforme finanziarie*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno,* n. 3, 2011.

Perez R., *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giornale di Diritto Amministrativo,* n. 10, 2012.

Pergameno S., *Funzione di controllo della Corte dei Conti e instaurazione del processo di legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale,* 1976.

Perna R., *Le procedure di bilancio, fra Governo e Parlamento, in una democrazia maggioritaria,* in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012.

Pernice I., *Multilevel Constitutionalism in the European Union,* in *European Law Revue,* 2002.

Pernice I., *The Treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action,* in *Columbia Journal of European Law*, vol. 15, 2009.

Piccirilli G., *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario,* in *Quaderni Costituzionali,* n. 4, 2008.

Pieroni M., *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale,* in *www.cortecostituzionale.it*, 2009.

Pirozzoli A., *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio,* in *Rivista AIC,* n. 4, 2011.

Pisauro G., *Il processo di riforma del bilancio dello Stato,* in *Le Regioni,* 1998.

Pisauro G., *Come funziona il Fiscal Compact,* in *www.lavoce.info*, 31 gennaio 2012.

Pitruzzella G., *Chi governa la finanza pubblica in Europa*?, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2012.

Pizzetti F., *Corte dei Conti fra Corte Costituzionale e Parlamento*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1976.

Pizzorusso A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna, 2002.

Politi F., *Il "costo" delle sentenze della Corte Costituzionale nella recente riflessione dottrinale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene Editore, Napoli, 2004.

Puntscher Riekmann A. e Wydra D., *Representation in the European State of Emergency: Parliaments against Governments?*, in *European Integration*, n. 5, 2013.

Racioppi F. e Brunelli I., *Commento allo Statuto del Regno*, Unione Tipografico-editrice torinese, vol. I, Torino 1909.

Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1946.

Rebuffa G., *Lo Statuto Albertino*, Il Mulino, Bologna, 2003.

Relazione del direttore generale alla Commissione parlamentare di vigilanza. Il debito pubblico in Italia 1861-1987, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.

Relazione della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria delle Regioni. Esercizi 2011-2012, vol. I, in *www.cortedeiconti.it*, 2013.

Repaci P., *In difesa dei classici principi della gestione della finanza pubblica, (Recensione al vol. di Einaudi «Lo scrittoio del Presidente »),* in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1956.

Ricossa S., *Dizionario di Economia*, Utet, Torino, 1982.

Ridaura Martìnez M. J., *La reforma del artìculo 135 de la Constituciòn espanola: ¿Pueden los mercato quebrar el consenso constitucional?*, in *Teorìa y realidad constitucional*, n. 29, 2012.

Riekmann S. P. e Wydra D., *Representation in the European State of Emergency: Parliaments against Governments?*, in *Journal of European Integration*, vol. 35, n. 5, 2013.

Rivosecchi G., *La riforma del bilancio dello Stato: tra razionalizzazione procedimentale della decisione finanziaria e riforma dell'amministrazione*, in *Gazzetta Giuridica*, n. 18, 1997.

Rivosecchi G., *Forma di governo e "funzione finanziaria" del Parlamento, in Walter Bagehot e la Costituzione inglese. Atti del Seminario di studio - Roma, 14 dicembre 1998*, a cura di G. Di Gaspare, Giuffré Editore, Milano, 2001.

Rivosecchi G., *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, in *Rivista AIC*, 16 settembre 2004.

Rivosecchi G., *L'indirizzo politico-economico tra Costituzione italiana ed integrazione europea*, Ed. provv., Cedam, Padova, 2006.

G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007.

Rivosecchi G., *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni di Inchiesta*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007.

Rivosecchi G., *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. Bifulco e A. D'Aloia, Jovene Editore, Napoli, 2008.

Rivosecchi G., *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 3, 2008.

Rivosecchi G., *Una riforma "federale" (ma statocentrica) della legge di contabilità*, in *www.nelmerito.it*, 12 giugno 2009.

Rivosecchi G., *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2011.

Rivosecchi G., *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012.

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, 2012.

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 AIC*, n. 3, 2012.

Rivosecchi G., *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012.

Rivosecchi G., *I vincoli europei al governo dei conti pubblici nazionali*, in *Studi polacco-italiani di Toruń IX*, Toruń, 2013.

Rivosecchi G., *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in *www.issirfa.cnr.it*, settembre 2013.

Rivosecchi G., *La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto al bilancio del Parlamento e concezioni statocentriche del coordinamento della finanza pubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 8 giugno 2009.

Rivosecchi G., *Parlamento e autonomie territoriali all'ombra del Governo nella riforma della legge di contabilità*, in www.nelmerito.it, 22 gennaio 2010.

Rivosecchi G., *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012.

Rizzoni G., *Parlamento e Unione europea: 1998-2008 e oltre*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis, Jovene Editore, Napoli, 2008.

Rizzoni G., *Il semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011.

Rizzoni G., *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2012.

Romano S., *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, Il Filangeri, 1898.

Romboli R., *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011.

Rossi L. S., *"Fiscal Compact" e trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata dell'UE*, in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 2, 2/2012.

Rossi N., *Il pareggio che non c'è*, in www.brunoleoni.it, 15 dicembre 2011.

Ruggeri A., *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani e M. Volpi, Il Mulino, Bologna, 1997.

Ruiz-Rico Ruiz G., *La Constituciòn normativa y el principio de la estabilidad presupuestaria*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2013.

Salazar Benìtez O., *La constituciòn domesticada: algunas reflexiones critica sobre la reforma del artìculo 135 CE*, in *Teorìa y realidad constitucional*, n. 29, 2012.

Salerno G. M., *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2012.

Salerno G. M., *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012.

Salmoni F., *Equilibrio finanziario, vincoli comunitari e giurisprudenza costituzionale*, in *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, a cura di M. D'Amico e B. Randazzo, Giappichelli Editore, Torino, 2009.

Salvati M., *Le occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 a oggi*, Laterza, Bari, 2000.

Salvemini G., *Ruolo della Presidenza della Repubblica*, in *I Guardiani del Bilancio*, a cura di G. Salvemini, Marsilio Editore, Venezia, 2003.

Sarcinelli M., *La Costituzione italiana e la moneta: un incontro mancato*, in *Rivista di Politica Economica*, luglio-agosto 2006.

Scaccia G., *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Il Presidente della Repubblica nella forma di governo*, a cura di A. Baldassarre e G. Scaccia, Aracne, Roma, 2011.

Scaccia G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012.

Scagliarini S. *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte Costituzionale*, Giuffré Editore, Milano, 2006.

Scagliarini S., *La copertura finanziaria*, in *Codice di drafting, Libro I.3*, *www.tecnichenormative.it*, 2007.

Shaviro D., *Do Deficits Matter*?, The University of Chicago Press, Chicago, 1997.

Siclari D., *La legge sotto condizione sospensiva di efficacia nel costituzionalismo europeo multilivello*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 aprile 2013.

Sileoni S., *Pareggio di bilancio*, IBL Focus, n. 193, 2011.

Silvestri G., *La funzione di equilibrio costituzionale del Presidente della Repubblica*, in *Quaderno n. 7 dell'Associazione Studi e Ricerche Parlamentari*, Giappichelli, Torino, 1997.

Sobbrio G., *Economia del settore pubblico*, Giuffré Editore, Milano, 2010.

Spaventa L., *La crescita del debito pubblico in Italia: evoluzione, prospettive e problemi di politica economica*, in *Moneta e Credito*, vol. 37, 1984.

Sprungk C., *A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments and in the European Union*, in *Journal of European Integration*, vol. 35, n. 5, 2013

Stein H., *The Fiscal Revolution in America*, University of Chicago Press, Chicago, 1969.

Stramacci M., *Contributo all'interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in *Rassegna Parlamentare*, 1959.

Torchia L., *Una Costituzione senza Stato*, in *Diritto pubblico*, 2001.

Tosato G. L., *Verso l'Unione economica e monetaria. Profili giuridici e istituzionali*, in *Jus*, n. 2, 1992.

Tosato G. L., *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Editore, Napoli, 2012.

Tosato G. L., *Il Fiscal Compact*, in *Le istituzioni europee dopo il Trattato di Lisbona*, in *www.astrid-on-line.it*, 2012.

Tosato G. L., *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, Relazione al seminario su *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Roma, Palazzo della Consulta, in *www.cortecostituzionale.it*, 22 novembre 2013.

Tucciarelli C., *La cooperazione interparlamentare nell'Unione Europea: uno strumento in trasformazione*, in *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, a cura di C. Decaro e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2009.

Tucciarelli C., *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2012.

Tur Ausina R. e Andrès F. S., *La riforma dell'art. 135 della Costituzione introduce appositi limiti al deficit e al debito pubblico*, in *www.dpce.it/online*, n. 4, 2011.

Vanoni E., *Natura e interpretazione delle leggi tributarie*, in *Opere giuridiche*, vol. I, Milano, 1961.

Vanoni E., *La politica economica degli anni degasperiani: scritti e discorsi politici ed economici*, a cura di P. Barucci, Le Monnier, Firenze, 1977.

Vassallo S., *Concentrazione del potere di governo ed efficienza decisionale. Ipotesi e prove*, in *Quaderni di Scienza Politica*, n. 3, 1997.

Visco I., *La governance economica europea: riforma e implicazioni (intervento tenuto all'Università dell'Aquila)*, in *www.bancaditalia.it*, 8 marzo 2011.

Von Hagen J., *Sticking to fiscal plans: the role of institutions*, in *Public Choice*, n. 144, 2010.

Von Mises L., *Il miracolo keynesiano: la trasformazione delle pietre in pane*, in *La Scuola Austriaca contro Keynes e Cambridge* (AA.VV.), Rubettino, 2000.

Wagner R. E., *Knut Wicksell and Contemporary Political Economy*, in *Handbook of the History of Economic Thought*, a cura di J. G. Backhaus, Springer, 2012.

Weiler J. H., *The Constitution of Europe: Essays on the Ends and Means of European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

Wicksell K., *Saggi di finanza teorica*, in *Nuova collana di economisti stranieri e italiani*, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1934.

Wicksell K., *A New Principle of Just Taxation*, in *Classics in the Theory of Public Finance*, a cura di R.A. Musgrave e A.T. Peacock, Mac Millan, Londra, 1958.

Wicksell K., *Intorno a un nuovo principio di giusta tassazione*, (trad. it.), in *Teorie della finanza pubblica* (a cura di Franco Volpi), Franco Angeli, Milano 1975.

Wyplosz C., *Fiscal rules: theoretical issues and historical experiences*, in *NBER Working Paper*, n. 17884, 2012.

Zorzi Giustiniani A., *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, Pacini Editore, Pisa, 2000.

Zorzi Giustiniani A., *La governance economica europea alla vigilia della ratifica del Trattato costituzionale*, in *Istituzioni, Diritti, Economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione Europea*, a cura di G. Colombini e F. Nugnes, Edizioni Plus, Pisa, 2004.

Zucchini F., *Italy: government alternation and legislative agenda setting*, in *The role of governments in legislative agenda setting*, a cura di B. E. Rasch e G. Tsebelis, Routledge, London and New York, 2011.