

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
(RIASSUNTO)

TUTOR CH.MO PROF. GUIDO RIVOCSECCI
CO-TUTOR CH.MO PROF. NICOLA LUPO

RIASSUNTO

Uno dei temi che, da sempre, ha accomunato la dottrina economica e quella giuspubblicistica è l'inserimento del principio del pareggio di bilancio in Costituzione.

Mentre nello "Stato minimo" il comune sentire e le circostanze di fatto garantivano da sole il perseguimento di tale obiettivo, lo sviluppo dello "Stato pluriclasse" e del c.d. *Welfare State* hanno posto il problema di come vincolare le attività dei *policy-makers* a fronte della naturale tendenza, soprattutto delle Assemblee rappresentative, a dare vita a politiche di *deficit spending*.

In tale contesto, il caso italiano assume una sua peculiarità, in quanto le problematiche di finanza pubblica si sono nel tempo intrecciate alle criticità della forma di governo nazionale; non a caso, fino al 2012 le proposte di riforma dell'art. 81 erano state sostanzialmente ricomprese nei progetti di revisione costituzionale incentrati sulla seconda parte della Carta, a partire dalla Commissione Bozzi fino alla Commissione D'Alema.

Anche sotto questo aspetto, la legge costituzionale n. 1 del 2012 presenta una propria specificità, avendo innovato talune disposizioni della Carta al solo fine di inserire il principio del "pareggio" di bilancio, ovvero -come indicato nel testo della legge costituzionale e, coerentemente, nella legge n. 243 del 2012- più propriamente l' "equilibrio" cui deve conformarsi l'attività dello Stato, degli enti territoriali e, più in generale, il complesso della pubblica amministrazione.

La centralità della questione finanziaria, specie all'indomani della crisi dei debiti sovrani scoppiata nel 2008, ha così richiesto una disamina approfondita non limitata ai soli vincoli previsti dal Patto di Stabilità e di Crescita, come innovato dal c.d. *Six pack*, dal *Two pack* e dal c.d. *Fiscal Compact*.

Si è proceduto ad esaminare, in prima battuta, l'evoluzione della teoria economica in materia, soffermandosi, in particolare, sulla teoria di K. Wicksell del "valore e controvalore" e sui principi formulati dalla Scuola Italiana di Scienza delle Finanze.

Sia l'uno che l'altro hanno, direttamente o meno, influenzato l'elaborazione dell'approccio della c.d. *Public Choice* il cui principale esponente, J. Buchanan, ha vivamente sostenuto la costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio: tuttavia, un esame attento del pensiero di Wicksell e dei principali esponenti della Scuola Italiana mostra un approccio pragmatico alle questioni di finanza pubblica, valutando l'intervento dello Stato nell'economia secondo logiche di costi e benefici che esse sole possono fissare un confine tra attività pubbliche ed iniziative private.

Tale approccio si è poi riflesso nel quarto comma dell'art. 81 in sede di Assemblea Costituente, originato dalla volontà di vincolare l'iniziativa parlamentare di spesa al rispetto

dell'obbligo di copertura: in tal modo, si intendeva dare un'impronta di serietà alle nuove e maggiori spese decise discrezionalmente dai *policy-makers*, facendo derivare l'equilibrio dei conti dall'attenuazione di quella divaricazione tra costi e benefici collettivi e costi e benefici individuali che la mancata o l'incompleta copertura finanziaria avrebbe potuto determinare.

Successivamente, si è proceduto ad esaminare i motivi della mancata applicazione dell'art. 81, testimoniata da crescenti e sistematici disavanzi di bilancio che hanno determinato, alla fine, uno *stock* di debito tra i più alti d'Europa.

L'origine di tali squilibri è da ricondurre alle criticità della forma di governo nazionale che, lungi dal prefigurare quella razionalizzazione del parlamentarismo auspicata già in sede di Assemblea Costituente nel noto ordine del giorno Perassi, ha contribuito ad indebolire le prescrizioni dell'art. 81 sulle quali avrebbe dovuto fondarsi. Per questo si ritiene che questa disposizione costituzionale, anziché costituire il "baluardo" a difesa dei conti pubblici, si sia configurata ben presto come una "fortezza sotto assedio", a fronte di tendenze di spesa che i *policy-makers* non riuscivano a filtrare.

Dal punto di vista della giurisprudenza costituzionale, l'esame delle pronunce riguardanti le leggi di spesa (soprattutto quelle regionali) ha evidenziato come la Corte abbia dato vita a interpretazioni che hanno esteso la portata e la valenza dell'art. 81: in particolare, è stata posta 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 per l'intero orizzonte temporale in cui tali effetti finanziari si producevano.

Pertanto, per vari aspetti la Consulta ha fornito un'interpretazione rigorosa dell'art. 81; di contro, è criticabile il fatto che, sin dalla sentenza n. 1 del 1966, il ricorso all'indebitamento sia stato considerato come un mezzo ordinario di finanziamento -alla stregua delle nuove e maggiori entrate, ovvero delle riduzioni di spese preesistenti- nonostante determini, diversamente da questi ultimi, ulteriori costi a carico del bilancio per effetto della spesa per interessi.

Il mutamento di rotta della politica di bilancio, identificato tra la fine degli anni '70 ed i primi anni '80 e che trova conferma nelle modifiche alla legislazione di contabilità e di finanza pubblica, accompagnate da adeguamenti dei regolamenti parlamentari, viene ricondotta all'effetto dei primi vincoli europei introdotti in quel periodo, cioè l'adesione dell'Italia al Sistema Monetario Europeo nel 1978 ed all'Atto Unico Europeo pochi anni più tardi.

Pur non prescrivendo vincoli finanziari contenutistici, tali accordi hanno inciso sulla libertà di scelta circa le modalità di finanziamento della spesa e, inibendo il ricorso allo strumento monetario, hanno posto dinanzi alle autorità nazionali di governo il problema dei costi delle misure

di *policy*, sia pure nella forma “mediata” della spesa per gli interessi sul debito. Il valore di tale variabile è cresciuto vertiginosamente proprio negli anni '80, in quanto è stato (anche) lo *stock* di titoli ora collocato presso il pubblico dei risparmiatori quello che ha sostanzialmente costituito l'alternativa alla monetizzazione del disavanzo.

I parametri del Patto di Stabilità e di Crescita hanno invece introdotto, per la prima volta, espressi vincoli alla politica di bilancio, peraltro declinando il divieto dei disavanzi eccessivi contenuto nei Trattati nel più restrittivo obiettivo del pareggio strutturale.

Il paradosso è che mentre i vincoli europei dal lato della politica monetaria e della circolazione dei capitali avevano, sia pure indirettamente, stimolato il *révirement* della politica di bilancio, nonché l'adozione di importanti innovazioni legislative e regolamentari in materia, all'indomani dell'entrata in vigore del Patto non si riscontra un pari attivismo da parte delle istituzioni nazionali, se non nelle forme della “torsione” maggioritaria che ha snaturato gli equilibri, già precari, tra Governo e Parlamento.

In tale contesto, le innovazioni apportate dal c.d. *Six pack* e dal *Two pack*, nonché dal c.d. *Fiscal Compact*, sembrano riproporre la logica dei parametri finanziari contenutistici, ancor più all'indomani della legge costituzionale n. 1 del 2012 che ha introdotto per l'Italia il principio del pareggio.

In realtà, accanto ad un indubbio rafforzamento della coerenza dei criteri del disavanzo e del debito, si è assistito ad un pari accrescimento della *governance* dei conti pubblici nel quadro del sistema multilivello dell'Unione, prevedendo, tra l'altro, un calendario comune di adempimenti che gli Stati devono rispettare annualmente nei confronti delle istituzioni europee, talmente cogente da aver costretto gli stessi Paesi membri ad adeguare le proprie procedure di bilancio (l'Italia, come noto, vi ha provveduto con la legge n. 39 del 2011).

In tale ambito, sono stati esaminati i contenuti della legge n. 243 del 2012 di attuazione della legge costituzionale n. 1 del 2012, che si caratterizza per il continuo “rinvio” all'ordinamento europeo nelle disposizioni ivi contenute: anche sul piano interno, si è così formalizzata l'ormai stretta compenetrazione tra il livello nazionale e quello comunitario, creando le condizioni per una decisione concordata tra i livelli nazionale ed europeo in merito all'obiettivo di medio termine da perseguire.

Peraltro, in tale obiettivo rientrano anche le previsioni di crescita sulla base alle quali vengono stimate le “voci” di entrata del bilancio (spesso 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).

Particolare attenzione è stata data alla possibile evoluzione dei rapporti tra Governo e Parlamento, specie per il rafforzamento della capacità informativa di quest'ultimo e delle possibilità offerte sia dall'ordinamento europeo che dalla cooperazione interparlamentare di incidere sul procedimento decisionale europeo e, più in generale, sull'attività di controllo circa il rispetto degli impegni assunti dall'Esecutivo, a partire dalle linee programmatiche presentate a Bruxelles ad inizio anno ed oggetto di approvazione da parte delle Camere in sede di Documento di Economia e Finanza.

Per quanto riguarda la controversa questione circa la giustiziabilità del principio dell' "equilibrio" di bilancio da parte della Corte Costituzionale -anche alla luce delle anticipazioni fornite da quest'ultima con le sentenze n. 70, 115 e 192 del 2012, nonché la n. 51 del 2013, che hanno fatto proprie le disposizioni della riforma costituzionale ancor prima della loro entrata in vigore- si ritiene che difficilmente la Consulta potrà spingersi fino a sindacare nel merito le scelte delle autorità di governo.

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 valutare in modo sempre più penetrante la legittimità delle decisioni di spesa degli enti territoriali, come in effetti già praticato dalla stessa con le citate pronunce.