



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

**DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO
DELL'ECONOMIA**

**ECONOMIA E ISTITUZIONI
XXV CICLO**

**IL PRINCIPIO DEL PAREGGIO DI
BILANCIO NELL'ORDINAMENTO
COSTITUZIONALE**

RELATORE
CH.MA PROF.SSA FABRIZIA COVINO

DOTTORANDO
DOTT. GIUSTINO LO CONTE

COORDINATORE
CH.MO PROF. ROBERTO MICCÙ

ANNO ACCADEMICO 2012/2013

ai miei genitori

Questo lavoro rappresenta il frutto di un percorso di studio iniziato nel 2006 presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Siena come cultore della materia per la cattedra di "Contabilità di Stato e degli enti pubblici" prima con il Prof. Andrea Monorchio e successivamente con il Prof. Lorenzo Giorgio Mottura. A loro, che insieme al Prof. Luigi Fiorentino rappresentano i miei Maestri, va il più sincero ringraziamento per avermi fatto appassionare allo studio della contabilità pubblica.

Percorso proseguito successivamente come dottorando di ricerca in Diritto pubblico dell'economia presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

Sono sinceramente grato anche alla Prof.ssa Fabrizia Covino e al Prof. Roberto Miccù per avermi seguito nel corso del dottorato e per i preziosi suggerimenti forniti.

Non avrei potuto portare a compimento questa ricerca senza aver avuto a disposizione la biblioteca della Corte costituzionale: al personale di tale Istituto va il mio riconoscente ringraziamento per avermi sempre aiutato nel reperimento del materiale bibliografico.

Grazie, infine, a mio fratello Flavio e a Francesca, per non avermi mai fatto mancare, durante tutto questo faticoso periodo, il loro amore e sostegno.

<i>Introduzione</i>	3
<i>Capitolo primo</i>	5
IL BILANCIO DELLO STATO	5
1. Premessa. Significato e origine del bilancio pubblico	5
2. Teorie sulla natura giuridica della legge di bilancio	12
3. Il contenuto della legge di bilancio	19
4. Anno finanziario ed esercizio finanziario. Bilancio di competenza e bilancio di cassa	24
5. I principi del bilancio	30
5.1. I principi costituzionali	30
5.2. I principi legislativi	31
5.3. I principi consuetudinari	32
6. Bilancio e Costituzione: riflessi sulla forma di Stato	33
 <i>Capitolo secondo</i>	 36
LA RIFORMA DELLA GOVERNANCE EUROPEA E IL RAFFORZAMENTO DEL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE FISCALI	36
1. All'origine di tutto: la crisi del debito sovrano	36
2. Le tappe principali della crisi nell'Unione europea e le conseguenti risposte	40
2.1. Il «semestre europeo»	56
2.2. Il «Patto euro plus» e gli obiettivi della competitività, occupazione, sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzamento della stabilità finanziaria	61
2.3. Il «nuovo» controllo dei bilanci pubblici nazionali: il <i>six pack</i>	64
2.4. Il Trattato per un'Unione economica rafforzata	69
2.5. Gli sviluppi più recenti	76
3. Conclusioni	77
 <i>Capitolo terzo</i>	 84
CONTINUITÀ E DISCONTINUITÀ NELLA CONFIGURAZIONE DELL'ART. 81 DELLA COSTITUZIONE	84
Sezione I	84
1. I prodromi della questione: l'art. 81 nei lavori dell'Assemblea costituente	84
2. La decisione di bilancio tra Governo e Parlamento	90
3. Il principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa	104
4. Il principio del pareggio di bilancio tra dottrina e giurisprudenza	110
4.1. (<i>Segue</i>): La giurisprudenza costituzionale sull'art. 81 Cost.	117
 Sezione II	 130
5. La modifica dell'art. 81 Cost. operata dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1	130
5.1. Gli obiettivi e il contenuto della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1	130
5.1.1. (<i>Segue</i>): L'equilibrio di bilancio nell'art. 97 Cost.	143
5.1.2. (<i>Segue</i>): La modifica dell'art. 117 Cost.	147
5.2. Il nuovo art. 81 Cost. e la prescrizione dell'equilibrio tra entrate e spese: <i>a</i>) a livello centrale	150
5.3. (<i>Segue</i>): <i>b</i>) a livello territoriale	158
6. Le anticipazioni della giurisprudenza costituzionale	164

<i>Capitolo quarto</i>	173
L'ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DEL PAREGGIO DI BILANCIO	173
1. La legge 24 dicembre 2012, n. 243: genesi e approvazione	173
2. La legge 24 dicembre 2012, n. 243 come «legge rinforzata» e la sua collocazione nella gerarchia delle fonti	178
3. L'equilibrio dei bilanci: a) delle amministrazioni pubbliche	180
3.1. (<i>Segue</i>): b) delle Regioni e degli enti locali	183
3.2. (<i>Segue</i>): c) delle amministrazioni pubbliche non territoriali	186
3.3. (<i>Segue</i>): d) del bilancio dello Stato	186
4. Il monitoraggio dei conti pubblici: l'Ufficio parlamentare di bilancio	188
5. Gli effetti della legge 24 dicembre 2012, n. 243 sul dato normativo preesistente: a) la riforma della legge di contabilità e finanza pubblica	193
5.1. b) Il finanziamento dei c.d. LEP inerenti ai diritti civili e sociali	194
 <i>Considerazioni conclusive</i>	 200
 <i>Bibliografia</i>	 207

INTRODUZIONE

Convegni, dibattiti, seminari. E poi monografie, saggi e interventi vari.

Negli ultimi tempi si è avuta una reviviscenza dell'interesse sull'art. 81 della Costituzione, in verità mai sopito, per effetto prima della sottoscrizione del «*Fiscal Compact*» (o «patto di bilancio») e successivamente a seguito della riforma costituzionale del 2012 che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio. Questi avvenimenti rappresentano soltanto delle tappe (non certamente le ultime) nel cammino verso la blindatura delle politiche fiscali entro regole di condotta inflessibili, con un orientamento fortemente restrittivo, il cui allentamento diventa sempre più difficile.

In particolare, negli Stati periferici dell'Unione economica e monetaria (UEM) gli effetti delle politiche di austerità si sono già rivelati di segno opposto a quelli attesi, traducendosi in recessione, disoccupazione, esclusione di una quota molto ampia di giovani dal mercato del lavoro, peggioramento delle condizioni di vita e aumento della povertà e del rischio sociale.

Economisti e giuristi concordano nel denunciare questa situazione e invitano l'Europa a cambiare rotta. Ma le istituzioni europee (soprattutto la Commissione) non sembrano disposte ad una reale revisione della propria impostazione, vedendosi anzi rafforzati i propri poteri di sorveglianza, e persino di veto, sui bilanci dei Paesi della zona euro. Con la prospettiva, non certo remota, che a breve esse potranno indicare agli Stati membri anche le riforme che, a livello interno, dovranno essere necessariamente realizzate.

Partendo da queste considerazioni, il presente lavoro rappresenta il desiderio di approfondire, in termini critici e problematici, le linee evolutive essenziali del bilancio dello Stato nell'età contemporanea e i suoi riflessi nel mondo del diritto.

È noto che il bilancio è un istituto variegato che caratterizza l'attività pubblica contemporanea e investe in via trasversale non solo il settore dell'economia, ma anche quello di altre scienze sociali, specialmente quella giuridica.

In particolare, dopo un'analisi introduttiva circa la struttura, il contenuto e i principi del bilancio (analisi svolta da un punto di vista prevalentemente giuridico), la riflessione sarà concentrata sulle cause dell'attuale crisi economica e finanziaria e sulle misure intraprese dalle istituzioni europee per arginarne i devastanti effetti in termini di competitività, occupazione e sostenibilità delle finanze pubbliche. In questa parte della ricerca si prenderanno in considerazione le recenti riforme costituzionali – approvate o in via di definitiva approvazione – dei maggiori Stati europei (Germania, Francia e Spagna).

Ci si soffermerà, successivamente, sull'art. 81 Cost., dividendo l'analisi in due parti: nella prima si metterà in evidenza come la citata disposizione costituzionale, nella sua attuale formulazione, ha ripartito le competenze tra Governo e Parlamento in materia finanziaria e, soprattutto, come la dottrina e la giurisprudenza costituzionale si sono poste dinanzi al problema del principio del pareggio di bilancio, pur in assenza di esplicita previsione sul punto.

Nella seconda parte, invece, dopo avere indicato gli obiettivi e il contenuto della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, l'analisi si soffermerà sull'oggetto principale della ricerca, ossia la “nuova” formulazione dell'art. 81 Cost., che entrerà in vigore a partire dal 1° gennaio 2014, indagando sulla prescrizione dell'equilibrio tra le entrate e le spese sia a livello centrale che territoriale.

Infine, nell'ultima parte del presente lavoro, oggetto di approfondimento saranno le disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio del pareggio di bilancio.

Che sia in atto una «europeizzazione» della finanza pubblica è ormai un dato di fatto. A livello nazionale è comunque possibile manifestare l'impegno continuativo e irreversibile verso l'edificazione di un moderno diritto, sensibile ai valori della persona e adeguato alle esigenze dell'economia, cioè un diritto più giusto. L'auspicio di Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni, affidato al Manifesto di Ventotene, di «gettar via i vecchi fardelli divenuti ingombranti e tenersi pronti al nuovo che sopraggiunge», è sempre valido.

CAPITOLO PRIMO

IL BILANCIO DELLO STATO

SOMMARIO: 1. Premessa. Significato e origine del bilancio pubblico. – 2. Teorie sulla natura giuridica della legge di bilancio. – 3. Il contenuto della legge di bilancio. – 4. Anno finanziario ed esercizio finanziario. Bilancio di competenza e bilancio di cassa. – 5. I principi del bilancio. – 5.1. I principi costituzionali. – 5.2. I principi legislativi. – 5.3. I principi consuetudinari. – 6. Bilancio e Costituzione: riflessi sulla forma di Stato.

1. Premessa. Significato e origine del bilancio pubblico

«Una delle leggi più importanti nella vita amministrativa dello Stato è quella di approvazione del bilancio. Il bilancio determina per lo Stato, come per qualunque azienda, l'attivo e il passivo della sua gestione, cioè l'entrata e la spesa, e come per qualunque azienda, è atto fondamentale, essenziale, per la sua ordinata amministrazione»¹.

Con queste parole si descriveva quasi alla metà del secolo scorso il bilancio dello Stato², che ancora oggi non è definito in modo diretto né dalla Costituzione repubblicana né dall'ordinamento contabile in vigore³. In verità, il termine in questione

¹ Così O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1931, p. 296.

² Una sintetica ma efficace definizione del bilancio pubblico e un riconoscimento delle sue finalità nello Stato moderno si trovano nel messaggio inviato dal Presidente degli Stati Uniti, J. F. Kennedy, al Congresso in occasione della presentazione del bilancio federale per l'esercizio finanziario 1963-64, nel quale è affermato che il bilancio «è doppiamente importante, in quanto indica i nostri scopi e quelli tra essi più urgenti nella forma di un piano per lo svolgimento ed il finanziamento dell'attività pubblica. È anche il più potente strumento che la nazione possiede per collegare i settori pubblici e privati della nostra economia in uno sforzo comune per assicurare e mantenere la prosperità. Il bilancio presenta un piano finanziario per lo svolgimento dell'attività, nel modo più efficace ed economico, e propone provvedimenti per il raggiungimento del massimo livello di produzione, di occupazione e del potere di acquisto» (J.F. KENNEDY, *The budget of the United States Government for the fiscal year ending June 30, 1964*, Washington, 1963).

³ La Costituzione della Repubblica italiana dedica alla materia della finanza pubblica gli artt. 23, 53, 72 (ultimo comma), 81 e 100. In particolare, l'art. 23 stabilisce la riserva della legge per le prestazioni personali e patrimoniali; l'art. 53 stabilisce l'obbligo per ciascuno di concorrere alla spesa pubblica in ragione della propria capacità contributiva e il principio della progressività dei tributi; l'ultimo comma dell'art. 72 prevede la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte delle Camere dei «disegni di legge (...) di approvazione di bilanci e consuntivi». Il successivo art. 81 della menzionata Costituzione disciplina la materia del

non assume un significato univoco. Nel linguaggio corrente, l'espressione «bilancio» viene utilizzata per esprimere un giudizio su qualcosa che si è già verificata. Nella contabilità aziendale, invece, esso assume una portata estensiva: indica, infatti, un insieme sistematico di valori, distribuito in parti contrapposte e bilancianti che formano lo stato attivo, lo stato passivo e il conto generale dei profitti e delle perdite. Questo tipo di bilancio viene qualificato e classificato come economico patrimoniale.

Passando dalla contabilità privata a quella pubblica, anche per lo Stato – come per qualunque altra azienda – il bilancio determina l'attivo e il passivo della gestione, e cioè un elenco di entrate e di spese che si prevede di realizzare e di erogare in un dato periodo di tempo (solitamente un anno)⁴. E' da notare, però, che in questo caso il

bilancio e delle leggi con le quali si eroga il pubblico denaro e, infine, l'art. 100 che, nel comma 2, dispone il controllo della Corte dei conti sul bilancio dello Stato e la partecipazione di essa al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. I due ultimi articoli citati costituiscono i veri cardini del controllo parlamentare sulla spesa pubblica. Per quanto particolarmente concerne l'ordinamento contabile, esso è attualmente disciplinato dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica», anche se sono tuttora in vigore, seppure più volte modificati e integrati, il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2240, recante «Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato» e il regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, che contiene ed approva il «Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato».

⁴ La dottrina in materia di bilancio è vastissima: in modo necessariamente incompleto, si rinvia, per quanto concerne le trattazioni generali, a G. RICCA SALERNO, *La legge del bilancio*, Milano, 1880; A. GRAZIANI, *Il bilancio e le spese pubbliche*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato di diritto amministrativo*, vol. IX, Milano, 1902, pp. 373 ss.; G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, Roma, 1910; S. MAJORANA, *Il bilancio dello Stato*, Roma, 1930; G.B. VALENTINI, *Il bilancio pubblico*, Milano, 1927; G. CURATO, *Il bilancio statale italiano*, Catania, 1936; A. GIANNINI, *Sulla legge del bilancio*, in *Il Consiglio di Stato*, 1954, II, pp. 67 ss.; F. DI RENZO, *Il bilancio dello Stato e il suo contenuto giuridico*, Empoli, 1957; A. GIORGIETTI, *Il bilancio dello Stato*, Città di Castello, 1958; S. COZZI, *Tecnica del bilancio e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1960; A. BENNATI, *La legge del bilancio*, in *Il Consiglio di Stato*, 1960, II, pp. 111 ss.; V. SICA, *Osservazioni sulla «legge del bilancio»*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1960, I, pp. 55; E. PANCIERA, *Sulla riforma della struttura del bilancio dello Stato*, Palermo, 1961; T. D'IPPOLITO, *La riforma del bilancio e della contabilità dello Stato e delle Regioni*, Roma, 1962; V. SICA, *Bilancio dello Stato e programmazione economica (profili giuridici)*, Napoli, 1964; L. JONA CELESIA, *Il bilancio dello Stato*, Torino, 1965; S. BUSCEMA, *Il bilancio dello Stato, delle Regioni, dei Comuni, delle Province, degli enti pubblici istituzionali*, Milano, 1966; C. ANELLI, *Natura giuridica dei bilanci pubblici*, Empoli, 1967; A. AMATUCCI, *Funzioni e disciplina del bilancio dello Stato*, Napoli, 1970; S. BUSCEMA, *Il bilancio*, Milano, 1971; P. CAPALDO, *Il bilancio dello Stato nel sistema della programmazione economica*, Milano, 1973; A. GABOARDI, *Il bilancio e la contabilità dello Stato*, Torino, 1976; G. PASSALACQUA, *Il bilancio dello Stato: un istituto in trasformazione*, Milano, 1977; U. ROGARI, *Il bilancio dello Stato. Evoluzione giuridica ed economica con esame comparativo dei bilanci degli altri paesi*, Padova, 1977; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985; A. BARETTONI ARLERI, *Miti e realtà nei principi della contabilità pubblica*, Milano, 1986; P. DE IOANNA – G. FOTIA, *Il bilancio dello Stato*, Roma, 1996; G.

significato del termine si restringe ulteriormente per riferirsi quasi esclusivamente a un conto di previsione⁵. Lo Stato e gli altri enti pubblici a carattere territoriale adottano un bilancio amministrativo finanziario. Tali enti hanno un bilancio formato da due parti, contrapposte fra di loro e in equilibrio, in una prima delle quali sono elencate le previsioni, con le relative entità, delle entrate che si stima di poter realizzare e, nella seconda parte, delle spese che si intende sostenere in un periodo successivo, normalmente coincidente con l'anno solare.

Entrambe le tipologie di bilancio (patrimoniale e finanziario) possono considerare fatti economici, finanziari e contabili non ancora venuti ad esistenza o che si siano già verificati. Nel primo caso si ha un bilancio preventivo (detto anche di previsione), nel secondo il bilancio è consuntivo. Di solito, si è soliti riscontrare un bilancio preventivo nelle aziende di erogazione di beni e servizi e un bilancio consuntivo in quelle di produzione di beni e servizi.

Lo Stato e gli altri enti pubblici a carattere territoriale adottano il bilancio preventivo, ma poiché anche per loro non si può prescindere da una valutazione dei risultati della gestione da confrontare con le previsioni, al bilancio preventivo, una volta concluse le operazioni che vi sono connesse, segue anche il consuntivo che prende il nome di rendiconto.

Limitando per ora la nostra analisi al bilancio preventivo, possiamo affermare che esso è quindi un documento contabile che deve essere considerato sotto vari aspetti – giuridico-costituzionale, politico, sociale, economico, amministrativo – al fine di meglio comprenderne la complessa figura.

FAZIO – M. FAZIO, *Il nuovo bilancio statale nel sistema finanziario italiano*, Milano, 2001; A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Torino, 2005; D. DA EMPOLI – P. DE IOANNA – G. VEGAS, *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Milano, 2005; N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007; P. DE IOANNA – C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, 2008; G. VEGAS, *Il nuovo bilancio pubblico*, Bologna, 2010; M.V. LUPO' AVAGLIANO, *La riforma del bilancio dello Stato*, Padova, 2010. Per una lettura dell'ordinamento contabile statale in chiave europea, si segnala il recente lavoro di A. PASSARO, *Il bilancio dello Stato nella prospettiva europea*, Roma, 2013. Il tema dei bilanci pubblici è affrontato in tutti i trattati e i manuali di contabilità pubblica nonché nei commentari alla legislazione contabile e nelle apposite voci delle enciclopedie giuridiche ed economico-finanziarie.

⁵ Cfr. L. LETIZIA DI RENZO, *Il bilancio dello Stato nella disciplina della nuova legge 5 agosto 1978 n. 468*, Milano, 1979, p. 6, la quale osserva che «In linea generale, (...), nella terminologia legislativa e nella tecnica giuscontabilistica il termine bilancio, senz'altro attributo, è riferito esclusivamente ai bilanci di previsione».

Da un punto di vista giuridico-costituzionale il bilancio, una volta approvato, costituisce il fondamento di tutta l'attività finanziaria dello Stato, con il conferimento al Governo della sua gestione per il perseguimento delle finalità pubbliche⁶.

Sotto l'aspetto politico, il bilancio costituisce l'espressione finanziaria del programma governativo, sul quale è intervenuta una deliberazione del Parlamento⁷.

La qualificazione della spesa e dei tributi sono, in fondo, i punti cardinali dell'indirizzo politico del bilancio dello Stato. Uno degli scopi dell'art. 81 Cost. è stato quello di attenuare le conseguenze del capovolgimento delle posizioni Parlamento – Governo in tema di finanza pubblica. Come vedremo nel corso della ricerca, infatti, mentre nel passato erano i Parlamenti a resistere alla proposta di spese avanzata dal Governo, attualmente si verifica il fenomeno opposto, per cui i membri del Parlamento presentano proposte di legge o emendamenti a disegni di legge governativi, implicanti spese, senza prenderne spesso in considerazione i mezzi finanziari per farvi fronte. Ci si è interrogati sulle ragioni di questo cambiamento di posizioni e si sono volute ricercare innanzitutto nel sempre maggiore intervento dello Stato in materia economica, come pure nella dilagante partitocrazia e nei sistemi elettorali moderni.

Sotto l'aspetto sociale il bilancio ha assunto sempre di più la funzione di mezzo di redistribuzione del reddito, mediante l'interdipendenza tra l'entrata e la spesa, per cui alle classi e alle categorie meno abbienti affluiscono aliquote di reddito e di capitali prelevate alle classi e alle categorie più abbienti.

Nella prospettiva economica il bilancio, già in passato riconosciuto come strumento politico per realizzare un equilibrio di mercato favorendo il libero gioco delle forze economiche, è da considerare attualmente come «strumento attivo di politica economica, di formazione del reddito, di prevenzione e correzione delle fluttuazioni economiche, di stimolo allo sviluppo»⁸. Si può addirittura figurare come un piano che, in quanto tale, opera una determinata serie di scelte e tiene conto anche delle

⁶ Per un approfondimento di tale aspetto, v. L. LETIZIA DI RENZO, *op. ult. cit.*, pp. 10 ss., in cui si evidenzia il «contributo notevole» apportato allo studio del bilancio sia dagli autori di diritto costituzionale che da quelli di diritto amministrativo, in quanto «il bilancio, nella struttura, nelle funzioni e nei compiti che gli sono stati attribuiti, è istituto caratteristico dello Stato moderno e riflette, nei diversi aspetti considerati dal diritto positivo, il vario atteggiarsi dell'equilibrio fra i pubblici poteri».

⁷ È stato in particolare P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Palermo, 1952, pp. 161 ss., a sostenere che con l'approvazione del bilancio si attua una valutazione politica.

⁸ Cfr. U. ROGARI, *Il bilancio dello Stato. Evoluzione giuridica ed economica con esame comparativo dei bilanci degli altri paesi*, op. cit., p. 110.

congiunture economiche. Naturalmente questo aspetto del bilancio è strettamente legato alla struttura politica, economica e sociale dello Stato.

Per quanto attiene l'aspetto amministrativo, che è quello che per primo caratterizza il bilancio pubblico, questo appare il documento nel quale sono contemplate le entrate e le spese dello Stato, con funzioni di guida per chi deve provvedere a quelle entrate e a quelle spese.

Indicata la definizione e individuati gli aspetti, ci si può chiedere a questo punto quando e per quali specifiche ragioni si è avvertita la necessità di adozione del bilancio. Storicamente l'esigenza di redazione del bilancio risale al Medioevo e nasce in Inghilterra⁹ in funzione del controllo popolare sull'imposizione dei tributi¹⁰. È infatti nell'art. 12¹¹ della *Magna Charta Libertatum*¹² che si fa risalire il principio del *no taxation without representation* (controllo parlamentare sul bilancio) e quindi il divieto, per il Re, di imporre ai vassalli prestazioni personali o il pagamento di somme senza l'approvazione di un apposito Consiglio Comune del Regno (che a partire dal 1958 cominciò a chiamarsi Parlamento)¹³.

⁹ Per un'analisi approfondita circa l'origine inglese del bilancio, cfr. U. ROGARI, *op. ult. cit.*, p. 4. In generale, cfr. anche, tra i tanti, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, pp. 165 ss. e E. ROTELLI, *Forme di governo nelle democrazie nascenti (1689-1799)*, Bologna, 2005, pp. 29 ss.

¹⁰ S. BUSCEMA (*Il bilancio*, op. cit., p. 138) osserva in generale che «la evoluzione della legislazione sui bilanci è frutto della lotta dei popoli per la libertà e per la giustizia sociale, da cui scaturisce la coscienza di intervenire nella cosa pubblica rivendicando il diritto di controllare le spese come conseguenza dei mezzi finanziari forniti allo Stato, non potendo più sopportare l'arbitrio dei sovrani nel soddisfacimento dei pubblici bisogni».

¹¹ «Nullum scutagium vel auxilium ponatur in regno vostro, nisi per commune consilium».

¹² La *Grande Carta delle Libertà* fu sottoscritta nel 1215 dal Re Giovanni senza Terra, costretto dalla pressione dei Baroni: con essa il sovrano si impegnava a rispettare i privilegi nobiliari e a convocare periodicamente il Parlamento cioè l'Assemblea dei Grandi feudatari.

¹³ È stato osservato che «inizialmente il controllo popolare si limitava unicamente al prelievo e solo successivamente esso fu esteso anche al modo come le somme prelevate venivano utilizzate: ma anche questa estensione avvenne allo scopo di proteggere i contribuenti» (così G. PASSALACQUA, *Il bilancio dello Stato: un istituto in trasformazione*, cit., p. 29). Tuttavia – come ricorda S. BUSCEMA, *Il bilancio*, op. cit., p. 139 – «numerosi e frequenti furono i tentativi della Corona di violare e annullare il principio del voto parlamentare per le imposte, ma la vittoria del Parlamento è stata completa e definitiva nel secolo XVII: nel 1628, sotto il Regno di Carlo I, la “Petition of Right” proclamava l'illegittimità di tutte le imposte non autorizzate dal Parlamento e nel 1688-1689 il “Bill of Right” dichiarava illegittimo ogni prelevamento di denaro, a qualsiasi titolo, senza il consenso parlamentare, consacrando il principio della discussione annuale delle entrate e delle spese pubbliche».

Negli altri Paesi europei, per vedere riconosciuto il cosiddetto «diritto al bilancio»¹⁴ bisognerà attendere ancora molto tempo: è sufficiente in questa sede ricordare che in Francia esso si afferma soltanto al tempo della Rivoluzione del 1789, anche se il controllo della spesa apparve in un momento successivo¹⁵. Nel 1817 fu stabilito un tetto alle spese di ciascun Ministero, nel senso che esse non dovevano eccedere il totale loro consentito, ma solo nel 1827 questo controllo si consolidò per divenire veramente effettivo nel 1831. Resta il fatto che in quel periodo vengono introdotti principi fondamentali quali la periodicità del voto delle imposte da parte del corpo legislativo, l'annualità delle spese pubbliche, la gestione delle entrate e delle spese da parte del Governo secondo la legge annuale di bilancio che determina l'ammontare delle une e delle altre.

Per quanto riguarda l'Italia, è possibile riscontrare i primi fondamenti del bilancio statale intorno alla metà del XVI secolo nello Stato piemontese di Emanuele Filiberto¹⁶: il bilancio era approvato dal Re su proposta del Controllore generale¹⁷ e con l'intervento del Primo Segretario per la guerra che lo contrassegnava¹⁸. Ciò che mancava in tale ordinamento contabile era la previsione di un sistema di controlli da parte di organi elettivi o nominati da questi sia nella previsione di spesa come nella previsione di entrata. Innovazioni significative e qualificanti all'ordinamento amministrativo-contabile dello Stato si hanno nel 1848 con l'emanazione dello Statuto

¹⁴ Inteso come il diritto per i Parlamenti «di esaminare periodicamente l'impiego dei mezzi della finanza pubblica per il soddisfacimento dei pubblici bisogni, che può dirsi pressoché connaturato alla nascita dei Parlamenti stessi» (S. BUSCEMA, *Il bilancio*, op. cit., p. 139).

¹⁵ U. ROGARI (*Il bilancio dello Stato. Evoluzione giuridica ed economica con esame comparativo dei bilanci degli altri paesi*, cit., p. 7) ricorda tuttavia che anche in Francia «il diritto dei rappresentanti del popolo a consentire i tributi era stato enunciato per la prima volta nel 1314, sotto il Regno di Filippo il Bello, in occasione della terza convocazione degli Stati Generali. Ma gli Stati Generali, a differenza del Parlamento inglese, non ebbero la forza e la tenacia di difendere questo principio di fronte al potere monarchico».

¹⁶ Per alcuni cenni storici sull'evoluzione del bilancio dello Stato italiano, cfr. T. FATTOROSSO, *Sviluppo storico dell'ordinamento del bilancio italiano e controllo del Ministero del Tesoro*, Roma, 1949 (conferenza tenuta all'Istituto di diritto comparato dell'Università di Parigi il 15 giugno 1949).

¹⁷ Il Controllore generale era l'organo di controllo sull'intera gestione statale.

¹⁸ Sulla formazione del bilancio nello Stato piemontese, v. U. ROGARI, *Il bilancio dello Stato. Evoluzione giuridica ed economica con esame comparativo dei bilanci degli altri paesi*, op. cit., p. 40, ove viene evidenziato che «Il bilancio fino all'emanazione dello Statuto presentava queste caratteristiche di fondo: l'anno finanziario corrispondeva ad anno solare» e, più avanti, che esso «si presentava, fin da allora, con una parte ordinaria per le entrate e le spese ricorrenti e una parte straordinaria per le entrate e le spese che non si ripetevano» (p. 41).

Albertino¹⁹ ed anche i controlli cominciano ad essere veramente tali, almeno formalmente.

Nello Statuto approvato da Carlo Alberto, esteso dopo l'unificazione al Regno d'Italia e rimasto in vigore fino all'emanazione della Costituzione repubblicana del 1948, la finanza pubblica era disciplinata in due articoli: nel primo era previsto che il bilancio fosse sottoposto all'approvazione parlamentare e che nessun tributo avrebbe potuto essere imposto senza il consenso parlamentare²⁰. Nel secondo articolo, lo Statuto dava precedenza per l'esame del bilancio – e quindi per il controllo dell'esecutivo – alla Camera elettiva; infatti, il bilancio doveva essere presentato con precedenza alla Camera dei Deputati²¹.

Come osservato in dottrina, «dall'integrazione di queste norme derivava la riserva assoluta alle camere della competenza di approvazione dei bilanci e dei conti dello stato e di decisione in materia di imposizione e riscossione dei tributi», con la conseguenza che «lo statuto intendeva garantire in pieno che le decisioni in una materia così delicata, quale la finanziaria, fossero sottratte al monarca e riservate alla camera dei deputati, i quali erano considerati dallo statuto due poteri distinti; ciò per gli effetti relevantissimi dell'esercizio del potere-dovere in materia finanziaria»²².

¹⁹ Lo Statuto Albertino è stata la prima Carta costituzionale italiana, concessa il 4 marzo 1848 da un sovrano (Carlo Alberto di Savoia) che sino ad allora aveva governato in una monarchia assoluta. Esso segnò il passaggio ad una monarchia costituzionale con potere legislativo collettivamente esercitato dal Re e dalle due Camere, il Senato e quella dei Deputati: di nomina regia e vitalizia l'uno, elettiva l'altra. Per quanto fortemente modificato con leggi ordinarie durante il periodo fascista, lo Statuto – chiamato nel proemio «legge fondamentale perpetua e irrevocabile della monarchia» - restò in vigore formalmente per quasi cent'anni ovvero fino al 1° gennaio 1948, cioè fino all'entrata in vigore della Costituzione italiana benché nel 1944 fu quasi interamente sostituito dalla c.d. “costituzione provvisoria”. Per maggiori approfondimenti cfr. G. MARANINI, *Le origini dello Statuto albertino*, Firenze, 1926 e SANTI ROMANO, *I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia (1912)*, in *Scritti minori*, vol. I, Firenze, 1950.

²⁰ L'art. 30 dello Statuto Albertino disponeva che «nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re». La norma era finalizzata da un lato ad assicurare il controllo del Parlamento sul Governo e, dall'altro, di tutelare il cittadino nei confronti dell'amministrazione finanziaria.

²¹ L'art. 10 dello Statuto Albertino stabiliva che «ogni legge d'imposizione di tributi o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato, sarà presentata prima alla Camera dei Deputati» e ciò può essere considerato un segno di un riconoscimento alla più attiva partecipazione dell'elettorato all'attività finanziaria pubblica, essendo- come già ricordato - il Senato di nomina regia.

²² Queste parole sono di A. AMATUCCI, *Funzioni e disciplina del bilancio dello Stato*, op. cit., pp. 41-45, cui si rinvia anche per una chiara e precisa interpretazione di altre disposizioni dello stesso Statuto Albertino.

Questi rilievi inducono a concordare con la tesi secondo la quale il bilancio diveniva in tal modo «lo strumento di formulazione dell'equilibrio nell'economia dello Stato» con cui «non si suggellavano più, in sostanza, scelte altrui con il consenso dei rappresentanti del popolo, ma si esprimeva direttamente la volontà popolare attraverso uno strumento espressivo di essa e temperante, nel suo interno, le istanze da essa provenienti»²³.

2. Teorie sulla natura giuridica della legge di bilancio

Oggetto di accesa discussione in dottrina è stata, da sempre, l'esatta individuazione della natura giuridica della legge di bilancio. L'attenzione degli interpreti si è particolarmente fermata sul valore materiale o formale della legge di bilancio, anche se non sono mancate delle teorie intermedie²⁴. Appare opportuno pertanto dare conto delle varie posizioni, evidenziando da subito che, come è stato osservato, «la disputa circa la natura formale o sostanziale della legge di bilancio non ebbe origine per puro fatto di teorizzazione, ma trasse lo spunto da alcune questioni sorte in seguito all'unificazione del nostro paese in rapporto alla validità o meno delle determinazioni adottate dagli Stati preesistenti in Italia in materia di concessioni ed elargizioni a favore di enti o di terzi»²⁵. Ferma restando l'assenza di conclusioni definitive sul punto, ancora oggi la dottrina maggioritaria propende per il carattere formale della legge di bilancio, non ritenendo che essa possa avere o abbia alcun contenuto normativo sostanziale²⁶.

²³ A. BARETTONI ARLERI, voce *Bilanci pubblici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II, Torino, 1987, pp. 329 ss.

²⁴ Per un inquadramento generale delle varie teorie, cfr. C. ANELLI, *Il bilancio dello Stato*, in ID. – F. IZZI – C. TALICE, *Contabilità pubblica*, Milano, 1996, pp. 220 ss.

²⁵ G. FAZIO – M. FAZIO, *Il nuovo bilancio statale nel sistema finanziario italiano*, op. cit., p. 91.

²⁶ Per il nostro ordinamento, sono considerate *leggi materiali (o sostanziali)* quelle in cui la forma legislativa del provvedimento si accompagna ad un contenuto normativo o, in altre parole, che contengono vere e proprie norme di diritto e che per essere tali creano *ex novo* rapporti giuridici tra persone o modificano rapporti preesistenti, mentre sono *leggi formali* quelle che, pur presentandosi come atti legislativi, non creano né modificano i preesistenti rapporti giuridici ovvero la legislazione vigente. Sulla distinzione tra leggi formali e sostanziali, cfr. D. DONATI, *I caratteri della legge di bilancio in senso materiale*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1910, p. 289; S. FODERARO, *Il concetto di legge*, Milano, 1948; G. INGROSSO, *Sulla distinzione fra legge in senso sostanziale e legge in senso formale*, in *Studi in onore di Cammeo*, vol. I, Padova, 1933; E. TOSATO, *Sulla natura giuridica delle leggi tributarie*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, vol. I, Padova, 1940, p. 613.

Poiché il problema in esame si è posto anche in altri ordinamenti, come ad esempio quello tedesco e quello francese, che sono giunti a posizioni diametralmente opposte, occorre fare un rapido cenno ad essi prima di evidenziare le peculiarità italiane e la tesi sostenuta dalla giurisprudenza costituzionale.

Secondo la scuola tedesca, il bilancio costituiva un tipico esempio di legge formale in contrapposizione alla categoria delle leggi sostanziali; in particolare esso veniva considerato un atto amministrativo concernente un piano contabile e finanziario che trovava a sua volta disciplina e limiti nella legislazione finanziaria in vigore al momento della sua formulazione e approvazione²⁷.

A tale teoria si contrapponeva la tradizione francese, sostenitrice del valore di legge materiale del bilancio considerato che essa aveva l'effetto di prorogare, anno per anno, la validità di tutte le preesistenti leggi finanziarie che disciplinavano la riscossione delle entrate e regolavano l'erogazione delle spese²⁸.

Anche la dottrina giuspubblicistica italiana non era esente da questo vivacissimo dibattito, per cui una parte degli studiosi, ricollegandosi ai principi elaborati dalla scuola tedesca, qualificava il bilancio come un atto amministrativo (e quindi il relativo atto di approvazione soltanto una legge formale)²⁹, basandosi su vari argomenti tra i quali meritano di essere ricordati i seguenti: 1) effetto di tale legge è quello di far eseguire le leggi vigenti (in materia di entrate e di spese) mediante una periodica autorizzazione; 2) effetto di tale legge è quello di dichiarare regolari determinati stanziamenti previsti da leggi vigenti.

Altra minoritaria parte della dottrina contestava questa impostazione ricordando, a sostegno della natura sostanziale della legge di approvazione del bilancio, che tale legge è un'emanazione degli organi del potere legislativo³⁰: se le Camere, nel

²⁷ Cfr. R. GNEIST, *Budget und Gesetz nach dem constitutionellen Staatsrecht Englands*, Berlino, 1867, tradotto in italiano da R. Bonghi, *Il bilancio e la legge secondo il diritto costituzionale inglese*, Firenze, 1889; ID., *Budget und Gesetz*, Berlino, 1879; P. LABAND, *Staatsrecht*, 1883, II, pp. 938 ss.

²⁸ G. JEZE, *Théorie générale du budget*, Paris, 1922; P. DE MARCE, *Le contrôle des finances en France et à l'étranger*, Paris, 1928.

²⁹ Hanno aderito alla tesi in esame A. GRAZIANI, *Il bilancio e le spese pubbliche*, op. cit.; ID., *Istituzioni di scienza delle finanze*, Torino, 1897, pp. 131 ss.; V. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Napoli, 1913; A.D. GIANNINI, *Elementi di diritto finanziario*, Milano, 1934, pp. 305 ss.; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1934, p. 272; SANTI ROMANO, *Saggio di una teoria delle leggi di approvazione*, in *Il Filangeri*, XIII, 1898, p. 252; ID., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1940, p. 346; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. IV, Milano, 1948, p. 442.

³⁰ Cfr. L. MORTARA, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, vol. I,

compimento della propria funzione, emanano una legge, questa non è e non può non essere che una legge come tutte le altre. Inoltre, la legge di approvazione del bilancio condiziona le leggi vigenti in materia finanziaria e di conseguenza non può non avere l'identica natura delle altre aventi natura sostanziale.

La discussione, non mai risolta, anche se sopita, si è riaccesa con maggior vigore in occasione dell'elaborazione e dell'emanazione della Carta costituzionale italiana. Quest'ultima ha consacrato il principio della natura formale delle leggi di approvazione del bilancio, accentuando addirittura tale principio con la fissazione di limiti al contenuto di tale legge laddove stabilisce, al comma 3 dell'art. 81, che «Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese»³¹. Quindi, la legge di bilancio è formale perché attraverso questo strumento normativo non si possano modificare le leggi finanziarie esistenti, le quali, sebbene non esecutive senza la legge annuale di bilancio, restano tuttavia in vigore fino a quando non saranno modificate da una legge sostanziale. O ancora perché l'obbligo del cittadino al pagamento dei tributi non sorge in forza della legge di bilancio, bensì per effetto dell'apposita legge tributaria, per cui non basterebbe la iscrizione in bilancio di un tributo per obbligare i cittadini al relativo pagamento. Infine, per la ragione che l'iscrizione di una spesa in bilancio non sarebbe da sola sufficiente a legittimare la erogazione da parte del Governo se non vi fosse una legge sostanziale che ne avesse autorizzato l'erogazione per il perseguimento di determinate finalità pubbliche. In altri termini, il valore formale di quest'atto normativo sarebbe ravvisabile per i seguenti motivi: a) la deliberazione parlamentare sul bilancio costituisce un atto di alta

Milano, 1901, pp. 99 ss. Le ragioni che stavano alla base della critica alla teoria formale della legge di bilancio sono acutamente evidenziate da A. BENNATI, *La legge del bilancio*, cit., p. 111.

³¹ La natura formale della legge di bilancio è stata sostenuta in dottrina, tra gli altri, da V. SICA, *Osservazioni sulla «legge del bilancio»*, cit.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1962; A.M. SANDULLI, voce *Legge (diritto costituzionale)*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. IX, Torino, 1963, p. 650; C. ANELLI, *Natura giuridica dei bilanci pubblici*, in *Corriere amministrativo*, 1965, p. 2050; P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, 1967, p. 229; C. BENTIVENGA, *Elementi di contabilità pubblica*, vol. I, Milano, 1970, pp. 235 ss.; O. SEPE, *Atto normativo ed atto amministrativo generale*, in *Studi in onore di F. Carbone*, Milano, 1970, p. 377; R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2000, p. 247; A. MONORCHIO – L.G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, 2011; A. BENNATI, *La legge del bilancio*, cit.; S. BUSCEMA, *Il bilancio*, op. loc. cit., p. 135. Per la tesi secondo cui la legge di bilancio è legge *prevalentemente* formale, contenente talune disposizioni sostanziali che non differiscono da quelle poste dalla rimanente legislazione ordinaria, cfr. C. TALICE, *La legge di bilancio*, op. cit., p. 334. Sulle interpretazioni del comma 3 dell'art. 81 Cost., v. più diffusamente A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, op. cit., pp. 53 ss.

amministrazione, un mezzo di sindacato politico, uno strumento di controllo; b) la periodicità del bilancio assicura la esecuzione delle leggi esistenti con l'autorizzazione a percepire e a spendere; c) con la deliberazione parlamentare del bilancio viene riconosciuta la regolarità degli stanziamenti, la cui qualità e sovente anche la quantità derivano dalla legislazione vigente; d) il potere regolamentare di votare i bilanci è storicamente più antico del potere legislativo e quindi da questo ben distinto; e) il bilancio, come concessione di facoltà o di autorizzazione al potere esecutivo, è conseguenza della legislazione preesistente, e come sindacato contabile ha natura amministrativa, in quanto regola i rapporti fra i due poteri entro i limiti già legislativamente segnati; f) il bilancio è uno strumento per l'esercizio della funzione ispettiva del Parlamento sul Governo e sugli organi da questo dipendenti³².

Come si accennava, altra parte della dottrina tende invece a considerare, anche in presenza del dettato costituzionale, la legge di bilancio come atto normativo di natura sostanziale, in quanto possiede capacità innovativa e pone comandi e divieti, sia pure limitatamente alla sfera finanziaria³³. Dal carattere sostanziale deriva che senza tale legge non si può dare esecuzione al bilancio, essendo essa condizione essenziale per l'applicazione delle leggi finanziarie esistenti; con la medesima può essere modificato l'ordinamento giuridico preesistente, essendo il Parlamento sovrano nell'approvare tali modifiche; possono essere modificate le spese e i tributi esistenti e se ne possono anche fissare di nuovi.

Altre ricostruzioni sono state poi elaborate soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta: non è mancato, infatti, chi ha sostenuto che la legge di bilancio abbia natura mista, con elementi dell'una o dell'altra categoria³⁴ o che si tratta

³² Cfr. S. BUSCEMA, *Il bilancio*, op. cit., 133.

³³ Attribuiscono carattere sostanziale alla legge di bilancio, tra gli altri, G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, op. cit.; e R. PEREZ, voce *Finanza. I) Finanza pubblica*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV, Roma, 2000, p. 9, in cui tra l'altro si nota che «sarebbe ben strano che una legge, la cui approvazione annuale è obbligatoria per la stessa Costituzione, circondata da una serie di garanzia procedurali (di cui al 1° e al 2° comma dell'art. 81 Cost.), sia priva, poi, dei requisiti propri degli atti approvati dal Parlamento» e che «in conclusione, dal divieto di introduzione di nuove entrate e nuove spese non si può ricavare la natura di legge formale del bilancio. Tale divieto, è stato introdotto dal costituente per impedire che modificazioni alla imposizione tributaria, necessarie per finanziare nuove spese, avvenissero al momento dell'approvazione del bilancio, senza un'adeguata ponderazione degli interessi coinvolti. Infatti, le decisioni tributarie non possono essere il risultato di frettolose deliberazioni e per questo vanno tenute separate da quelle del bilancio, la cui adozione deve avvenire nel rispetto di precise scadenze temporali».

³⁴ Cfr. G. ARICO', *Natura giuridica della legge del bilancio dello Stato*, in *Rivista italiana di ragioneria*, 1953, p. 110.

di una legge *sui generis* da distinguere dalle leggi ordinarie³⁵ o di una legge organica che non manca di essere enunciativa di competenze, di comandi e di responsabilità³⁶ oppure come «una legge di organizzazione dell'attività finanziaria dello Stato»³⁷ o come «atto di indirizzo» del Parlamento nei confronti dell'amministrazione³⁸ ovvero, infine, che essa sia da ricondurre «a un diritto speciale di vigilanza riservato ai Parlamenti riguardo alla gestione finanziaria, epperò non necessaria per la giuridica validità del bilancio»³⁹.

Ognuna di queste teorie, di per sé considerata, presenta degli aspetti accettabili e convincenti⁴⁰. Molte divergenze sono però da attribuire al diverso punto di vista – amministrativo, costituzionale, contabile, finanziario – da cui i vari autori si sono posti nell'indagare sulla natura della legge di bilancio, anche e soprattutto per la complessità del fenomeno⁴¹. Non risulta così possibile tracciare delle linee generali sulle

³⁵ Cfr. M. RUINI, *Il bilancio dello Stato*, in *Rivista di politica economica*, 1951, p. 629 (ora anche in *Scritti di Meuccio Ruini. La nostra e le cento Costituzioni del mondo*, Milano, 1962, p. 540).

³⁶ Cfr. E. ROSSI PASSAVANTI, *Manuale di contabilità di Stato*, Roma, 1954.

³⁷ L'interpretazione in esame è stata posta da S. BARTOLE, *Art. 81*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, art. 76-82, La formazione delle leggi*, tomo II, Bologna-Roma, 1979, pp. 241 ss. In questa prospettiva, «compito dell'annuale legge di bilancio è appunto quello di ordinare e disciplinare l'attività finanziaria dello Stato con riferimento allo schema delle assegnazioni ad un esercizio determinato, sì da tradurre in azioni coerenti e proporzionate quella che nello schema è soltanto una armonia di quantità numeriche» (p. 247). In termini non dissimili si esprime M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, II ed., 1988, pp. 416 ss., per il quale la legge di bilancio «fa parte di quell'attività organizzativa che si svolge mediante moduli normativi».

³⁸ Così A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., p. 207.

³⁹ E. MORSELLI, *Teoria generale della finanza pubblica. Saggio metodologico giuridico*, Padova, 1935, p. 127.

⁴⁰ Una puntuale ricostruzione critica delle varie teorie è stata da ultimo elaborata da G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, pp. 252 ss.

⁴¹ Cfr. S. BUSCEMA – A. BUSCEMA, *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Milano, 1994, p. 60. Al fine di comprendere le difficoltà interpretative sull'argomento, meritano di essere in questa sede richiamate le conclusioni cui sono giunti l'Orlando e il Mortati. Il primo aveva all'inizio abbracciato la teoria formalistica scrivendo che «il bilancio non è certamente una legge propria perché manca di contenuto giuridico come in generale ogni legge finanziaria» (V.E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1889, p. 138), giungendo successivamente a riconoscere valore sostanziale alla legge di bilancio in quanto legge sostanziale di organizzazione. Il secondo aveva invece sostenuto in un primo tempo la tesi del carattere meramente formale della legge di bilancio «non contenendo essa norme generali, astratte e innovative dell'ordine giuridico preesistente», giungendo alla conclusione che la legge relativa al bilancio preventivo «pur chiamandosi di approvazione, riveste sostanziale carattere di autorizzazione, avendo la funzione di rendere concretamente operative facoltà già attribuite dalle leggi in vigore» (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, III ed., 1955, p. 383). Negli anni successivi, il medesimo A. affermava che «facendo riferimento al contenuto

caratteristiche della legge di bilancio che possano ritenersi valide per tutti i Paesi, ma ogni legislazione, seguendo una propria impostazione, può avvicinarsi a questo o quello schema teorico, senza peraltro seguirlo interamente.

Sembra tuttavia di potere affermare che la Costituzione attribuisce alla legge di bilancio natura formale, per cui il bilancio non può che contenere l'elencazione di tutte le entrate e di tutte le spese derivanti da leggi sostanziali vigenti, ma che per meglio delineare la natura della legge di approvazione del bilancio occorre aggiungere che si tratta di una legge avente particolari caratteristiche, in quanto, ad esempio, la sua efficacia non va oltre il Governo e il Parlamento, nel senso che non potrebbe mai riguardare, favorevolmente o sfavorevolmente, i diritti dei cittadini.

La legge di approvazione del bilancio si distingue, inoltre, per il suo carattere di periodicità prestabilita, in quanto ogni anno ve ne è una e ciascuna ha pertanto una portata limitata nel tempo.

Si rammenta, inoltre, che si tratta di una delle leggi per le quali non è ammesso il referendum (art. 75, comma 2, Cost.), e non è consentita la procedura delle Commissioni in sede legislativa, ma quella ordinaria (art. 72 Cost.), aggravata dalle norme previste dai regolamenti parlamentari. Inoltre l'atto che dà vita alla legge di

tipico della legge di bilancio le si è attribuito il carattere meramente formale, perché ritenuta priva di contenuto normativo. Con riserva di esaminare l'ammissibilità in genere della distinzione, è da contestare che quella qualifica si adatti alla legge in parola. Infatti, se è vero che, come si è detto, la legge di bilancio non può innovare alle leggi preesistenti, può però sospenderne l'efficacia per tutto il tempo della sua durata, esercitando così influenza sulla posizione giuridica dei cittadini che riesce alterata anche dalla semplice sospensione del godimento dei diritti». Infine, alcuni anni dopo, il Mortati (C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, pp. 29-31), partendo dal presupposto che l'unica vera funzione di controllo è da attribuire alla legge di approvazione del rendiconto dello Stato, esclude che la legge concernente il bilancio preventivo, anche se formalmente qualificabile di approvazione o di autorizzazione possa farsi rientrare fra gli atti di controllo con la conseguenza dell'impossibilità di distinguere «fra la legge e l'atto ad essa sottoposto». E' appena il caso di evidenziare in questa sede che critiche alla teoria del bilancio quale atto autorizzatorio sono state rivolte dall'Onida. Secondo tale A., «la funzione della legge di bilancio, quale emerge dalla sua storia e dalla tradizione legislativa e dottrinale, consiste non già nel disciplinare le attività dello Stato aventi riflessi finanziari, ma nel destinare annualmente, secondo un piano deliberato in via principale dal Parlamento, i fondi perché il Governo – o meglio, più largamente, gli organi dello Stato – possano svolgere le attività consentite o imposte dall'ordinamento in vigore. Ad essa si ricollega dunque non già il potere di compiere tali attività, bensì il potere di destinare ai diversi scopi indicati, nell'ambito dell'esercizio, i mezzi finanziari dello Stato. La legge di bilancio, in altri termini, è una legge che potrebbe dirsi *a contenuto tipico e a competenza limitata*: il suo contenuto può essere solo quello che discende dalla sua funzione; e conseguentemente essa non può esorbitare dai limiti che da questa funzione discendono» (V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, op. cit., p. 597).

bilancio è un atto vincolato, nel senso che è un atto che deve essere compiuto: senza l'approvazione del bilancio si ferma tutta la vita dello Stato.

Posto in questi termini il problema, è da rilevare che anche la Corte costituzionale, chiamata praticamente da subito a sindacare la conformità delle leggi di bilancio e delle leggi di spesa delle regioni a statuto speciale⁴², ha espressamente preso posizione a favore della tesi della natura della legge di bilancio come legge meramente formale: «la legge del bilancio – che si tratti dello Stato o che si tratti della Regione – è una legge formale che non può portare nessun innovamento nell'ordine legislativo, sì che da essa non possono derivare né impegni, né diritti della Regione diversi da quelli preesistenti alla legge stessa»⁴³. E ancora, partendo dal presupposto che nell'ambito dell'art. 81 Cost. «il comma 4 fa sistema con il 3»⁴⁴, occorre che «sia sempre la legge sostanziale – e cioè una legge destinata ad integrare l'ordinamento giuridico – a indicare i mezzi per far fronte alla spesa, e non la legge del bilancio – alla quale l'art. 81 comma 3 Cost. non consente di apportare innovazioni all'ordinamento giuridico»⁴⁵.

⁴² Sull'applicabilità dell'art. 81, comma 4, Cost. alle Regioni è necessario il rinvio a Corte cost., 19 dicembre 1959, n. 66, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, pp. 1168 ss., spec. p. 1174, in cui la Corte afferma, tra l'altro, la tesi della connessione tra i commi 4 e 3 del medesimo art. 81 Cost., aggiungendo che «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 comma 4 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». Su tale decisione, si tornerà anche nel § 4.1 del Capitolo III della presente ricerca.

⁴³ Così Corte cost., 2 marzo 1959, n. 7, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, pp. 225 ss. (spec. p. 231).

⁴⁴ Che i commi 3 e 4 dell'art. 81 Cost. «facciano sistema» è affermazione che si trova costantemente nella giurisprudenza costituzionale (oltre alla già indicata sentenza n. 66 del 1959, anche nelle sentenze 9 giugno 1961, n. 32, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, p. 581 ss. e 18 novembre 1976, n. 226, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1976, pp. 1822 ss.), nel senso che l'uno e l'altro comma danno luogo, nella loro combinazione, ad una disciplina coerente della materia. In questo senso la giurisprudenza è interpretata anche da S. BUSCEMA, *Considerazioni sul comma 3° dell'art. 81 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, pp. 587 ss., spec. p. 589.

⁴⁵ Cfr. Corte cost., 19 dicembre 1959, n. 66, cit., che, richiamandosi alla citata sentenza n. 7 del 1959, così prosegue: «la legge del bilancio deve istituzionalmente operare nell'ambito e in conformità dell'ordinamento costituito dalla legislazione sostanziale; e non può prevedere spese od entrate che non traggano titolo da una legge sostanziale». Si pongono negli stessi termini anche Corte cost., 9 giugno 1961, n. 31, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, pp. 597 ss., secondo cui le iscrizioni di nuove o maggiori spese in bilancio «non producono, e non possono produrre, alcun effetto di per sé, ove non trovino corrispondenza in una legge sostanziale, che preveda la spesa, nonché i mezzi per farvi fronte» e Corte cost., 24 giugno 1961, n. 36, in

In sostanza, secondo la giurisprudenza costituzionale, alla legge di bilancio deve essere negato il carattere di atto «di produzione di norma giuridiche»⁴⁶ e deve essere contrapposta alle leggi sostanziali, nel senso che «deve istituzionalmente operare nell'ambito e in conformità dell'ordinamento costituito dalla legislazione sostanziale»⁴⁷.

Considerazioni, queste ultime, condivise anche dalla Corte dei conti, secondo cui «la nuova Costituzione ha restituito alla legge di approvazione del bilancio il carattere di legge semplicemente formale»⁴⁸.

Come si avrà modo di evidenziare nel corso della ricerca, in virtù della riforma apportata all'art. 81 Cost. dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (in prosieguo, per brevità, legge cost. n. 1 del 2012), che ha soppresso – a partire dall'esercizio finanziario 2014 - il comma 3 della norma costituzionale ora citata nel testo attualmente vigente, anche la legge di bilancio acquista carattere sostanziale⁴⁹.

Qualunque sia il valore giuridico da attribuire alla legge di bilancio, appare ugualmente certo che essa costituisca lo strumento a mezzo del quale, in ogni caso, il Parlamento viene chiamato ad approvare l'indirizzo politico che il Governo dovrà seguire nella sua attività di acquisizione e di erogazione dei mezzi finanziari.

3. Il contenuto della legge di bilancio

Ciò detto, possiamo ora analizzare il contenuto della legge di bilancio. Appare tuttavia necessario evidenziare, seppure per sommi capi, il meccanismo attraverso il quale il bilancio di previsione dello Stato prende forma e giunge infine al Parlamento. Il processo di formazione del bilancio ha inizio nel corso del primo semestre dell'anno che

Giurisprudenza costituzionale, 1961, pp. 651 ss., in cui si afferma che «la previsione in bilancio di fondi destinati ad una spesa, ove sia contemplata da una legge meramente formale, com'è quella del bilancio, non assolve di per sé sola all'obbligo costituzionale della sua copertura».

⁴⁶ Corte cost., 25 maggio 1957, n. 60, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, p. 690.

⁴⁷ Corte cost., 19 dicembre 1959, n. 66, cit., p. 1175.

⁴⁸ Cfr. CORTE DEI CONTI, *Relazione sul controllo di legittimità sugli atti del Governo e sulla gestione finanziaria dello Stato nel triennio 1947-50* (A.C., I legislatura, doc. X, n. 1-bis, comunicata all'Assemblea il 2 aprile 1952), I, 2, p. 131. Questo orientamento è stato successivamente confermato dalla magistratura contabile (si veda, ad es., sez. contr. 23 marzo 1956, n. 64, in *Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, 1956, II, p. 305, che proprio partendo da tale concezione ha affermato che anche i decreti di prelevamento dal fondo di riserva per spese impreviste devono presupporre una legge sostanziale che legittimi la spesa; sez. contr. 3 maggio 1962, n. 257, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, p. 1607 ss. in ordine all'efficacia degli stanziamenti non sorretti da leggi sostanziali).

⁴⁹ V. *infra*, Sezione II del Capitolo III.

precede il periodo di riferimento, allorché il Ministero dell'economia e delle finanze, per mezzo della Ragioneria generale dello Stato, predispose una circolare che viene indirizzata a tutti i Ministeri e alle amministrazioni autonome. Tale circolare contiene l'indicazione dei criteri e dei parametri per la determinazione delle previsioni di spesa. In sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione, tenuto conto delle istruzioni fornite annualmente con la predetta circolare della Ragioneria generale dello Stato, i Ministri indicano, anche sulla base delle proposte dei responsabili della gestione dei programmi, gli obiettivi di ciascun Dicastero e quantificano le risorse necessarie per il loro raggiungimento anche mediante proposte di rimodulazione delle stesse risorse tra programmi appartenenti alla medesima missione di spesa⁵⁰.

Le proposte sono formulate sulla base della legislazione vigente, con divieto di previsioni basate sul mero calcolo della spesa storica incrementale.

Il Ministro dell'economia e delle finanze valuta successivamente la congruità e la coerenza tra gli obiettivi perseguiti da ciascun Ministero e le risorse richieste per la loro realizzazione, tenendo anche conto dello stato di attuazione dei programmi in corso e dei risultati conseguiti negli anni precedenti in termini di efficacia e di efficienza della spesa. A tal fine, si tiene conto anche delle risultanze illustrate nella nota integrativa al rendiconto generale dello Stato. A questo punto, viene realizzato un accurato lavoro di mediazione fra l'entità delle richieste e le esigenze generali di finanza pubblica.

Gli schemi degli stati di previsione di entrata e di spesa, una volta verificati dal Ministro dell'economia e delle finanze, formano il disegno di legge del bilancio a legislazione vigente predisposto dal Ministro dell'economia e delle finanze e sottoposto alla deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Entro il 15 ottobre il Governo presenta alle Camere il disegno di legge di bilancio, assieme al disegno di legge di stabilità (*ex* disegno di legge finanziaria). Poiché «la funzione legislativa viene esercitata collettivamente dalle due Camere» (art. 70 della Costituzione) e nessuna di esse ha diritti di priorità sull'altra, i due disegni di legge sono presentati, alternativamente, un anno prima al Senato della Repubblica e l'anno successivo alla Camera dei Deputati.

⁵⁰ Con l'entrata in vigore della citata legge di contabilità nazionale n. 196 del 2009, l'arco temporale della programmazione richiesta a ciascuna amministrazione nella fase di preparazione del bilancio di previsione è stato esteso al triennio considerato dal bilancio pluriennale; ciò al fine di conferire maggiore certezza alla pianificazione delle risorse e alla pianificazione delle rispettive attività.

Con la presentazione dei due citati disegni di legge ha inizio la c.d. «sessione di bilancio», che si snoda in due fasi: una in Commissione e una in Assemblea.

Durante la sessione di bilancio è sospesa ogni deliberazione da parte dell'Assemblea e delle Commissioni su progetti che comportino nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate.

Data la particolare natura degli atti, nel corso della sessione viene attribuito alle Commissioni Bilancio un ruolo centrale nell'esame svolto in collaborazione con le altre Commissioni permanenti. Si rammenti che l'art. 72 della Costituzione dispone che per la legge di bilancio deve essere sempre adottata la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte delle due Assemblee legislative: ciò significa che non può essere seguita, per le leggi di bilancio, né l'approvazione in Commissione in sede deliberante né la procedura abbreviata.

All'atto della presentazione, il presidente del ramo del Parlamento, presso cui sono in discussione i disegni di legge, effettua il vaglio preventivo dei disegni di legge per verificare la presenza di eventuali materie da stralciare in quanto estranee alla decisione di bilancio. Successivamente, i disegni di legge di stabilità e di bilancio sono assegnati alla Commissione Bilancio per l'esame generale e alle altre Commissioni permanenti per l'esame delle tabelle relative al Ministero o ai Ministeri su cui hanno potere di controllo politico. Queste ultime concludono i propri lavori con l'approvazione di una relazione e la nomina di un relatore che può partecipare alle sedute della Commissione Bilancio.

Il dibattito dinanzi alla Commissione Bilancio è di portata generale, in quanto in questa sede vengono esaminati i problemi complessivi della manovra finanziaria e gli emendamenti. Si tenga presente che sono pienamente ammissibili soltanto emendamenti compensativi al bilancio, emendamenti cioè che comportano variazioni equivalenti di segno opposto.

La Commissione Bilancio termina i propri lavori con la redazione di una relazione generale.

La successiva discussione in Assemblea è organizzata in conferenza dei presidenti di gruppo, che determina il numero degli interventi e i tempi per ciascun gruppo. Effettuata la discussione generale sul disegno di legge di stabilità e sul disegno di legge di bilancio, si passa alla votazione finale che deve avvenire entro il 31 dicembre. La legge di bilancio è formata apportando al relativo disegno di legge le variazioni determinate dalla legge di stabilità.

Quanto al contenuto della legge di bilancio, invece, in seguito all'entrata in vigore della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica»⁵¹, gli strumenti che concorrono alla definizione della manovra di finanza pubblica sono il disegno di legge di stabilità e il disegno di legge di bilancio. Inoltre, l'arco temporale di riferimento della programmazione finanziaria, cui è ispirata l'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa, deve coprire un periodo almeno triennale, sicché anche la manovra annuale di finanza pubblica va articolata per il medesimo periodo temporale. Quindi, per ogni unità di voto è previsto l'obbligo di indicare non solo le previsioni delle entrate e delle spese per il primo anno, ma anche le previsioni relative al secondo e al terzo anno del bilancio triennale, fermo restando che solo le previsioni del primo anno rappresentano il limite alle autorizzazioni di impegno e pagamento. In particolare, in relazione ad ogni singola unità di voto sono indicati:

- 1) l'ammontare presunto dei residui attivi o passivi alla chiusura dell'esercizio precedente a quello cui il bilancio si riferisce;
- 2) l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare nell'anno cui il bilancio si riferisce;
- 3) le previsioni delle entrate e delle spese relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale;
- 4) l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare nell'anno cui il bilancio si riferisce, senza distinzione fra operazioni in conto competenza ed in conto residui.

Formano oggetto di approvazione parlamentare solo le previsioni di cui ai punti 2), 3) e 4), tenuto conto che i residui attivi e passivi discendono da entrate e spese che sono già state autorizzate da precedenti leggi di bilancio. Le previsioni di spesa di cui ai

⁵¹ Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 31 dicembre 2009, n. 303, è entrata in vigore il 1° gennaio 2010 ed è stata successivamente modificata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, recante «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» (in *Gazzetta Ufficiale* del 12 aprile 2011, n. 84). In argomento, cfr. R. LOIERO (a cura di), *Commentario alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica*, Roma, 2010 nonché MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Novità, riflessioni e prospettive*, Roma, aprile 2010; CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI DIPARTIMENTO BILANCIO, *Documentazione per l'esame di progetti di legge, Legge di contabilità e finanza pubblica (Legge 31 dicembre 2009, n. 196), Schede di lettura*. Dossier n. 204/5, Roma, 15 giugno 2010; MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La modifica della legge di contabilità e finanza pubblica alla luce del nuovo "Semestre europeo" (Legge n. 39 del 2011)*, Roma, aprile 2011.

punti 2) e 4) costituiscono, rispettivamente, i limiti per le autorizzazioni di impegno e di pagamento.

Pur nella formale unitarietà, la legge di approvazione del bilancio annuale dello Stato si presenta come un documento suddiviso in tre parti, le quali contengono rispettivamente:

- 1) il testo delle disposizioni legislative⁵²;
- 2) il quadro generale riassuntivo di competenza e di cassa con riferimento al triennio nonché i bilanci pluriennali dello Stato e delle aziende autonome⁵³;
- 3) lo stato di previsione dell'entrata (o tabella dell'entrata), unitario per tutta la gestione statale, e gli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri (o tabelle della spesa), con le allegate appendici dei bilanci delle amministrazioni autonome⁵⁴.

⁵² Con il primo articolo, conformemente alle dotazioni indicate nello stato di previsione dell'entrata, si dispone l'accertamento e la riscossione delle imposte, tasse, contributi ed altri proventi spettanti allo Stato in base alle leggi in vigore, con riferimento alle entrate che si prevede di accertare e di incassare nel successivo esercizio finanziario e alle previsioni delle entrate relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale. Si rammenti, a tale proposito, che gli importi indicati nella tabella dell'entrata per ogni singolo cespite hanno valore di pura stima: lo Stato, infatti, ha il diritto di acquisire anche quelle somme eventualmente non contemplate in bilancio. Le previsioni delle entrate, quindi, non costituiscono un vincolo né fissano un limite al potere fiscale dello Stato, il quale si fonda – è bene ripeterlo – sulla legislazione tributaria in vigore. Seguono poi gli articoli con i quali si autorizzano, secondo i rispettivi stati di previsione della spesa, gli impegni e i pagamenti che fanno capo ai vari Ministeri. Diversamente dalle previsioni di entrata, quelle di spesa limitano la capacità delle amministrazioni di contrarre obbligazioni e di erogare pagamenti. In particolare, con il secondo articolo della legge di bilancio si autorizzano le operazioni di gestione del Ministero dell'economia e delle finanze, si stabiliscono gli importi dei fondi di riserva e si fissa l'importo massimo di emissione di titoli pubblici, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare e di quelli per regolazioni debitorie. Agli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri sono annessi, secondo le rispettive competenze, i conti consuntivi degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Il testo delle disposizioni relative alle tabelle ministeriali è seguito da due articoli, con i quali si approva rispettivamente: il totale generale della spesa dello Stato da impegnare e da pagare nel successivo esercizio finanziario; il quadro generale riassuntivo nella versione di competenza e in quella di cassa.

⁵³ In particolare, la seconda parte della legge di bilancio contiene: (i) il quadro generale riassuntivo del bilancio annuale dello Stato; (ii) il bilancio triennale dello Stato a legislazione vigente e il bilancio triennale programmatico dello Stato; (iii) il bilancio triennale delle aziende ed amministrazioni autonome.

⁵⁴ La terza e ultima parte della legge di bilancio si compone di uno stato di previsione dell'entrata, unitario per tutta l'amministrazione statale, e di tanti stati di previsione della spesa quanti sono i Ministeri con portafoglio, ossia i Ministeri dotati di una propria struttura burocratica ed autorizzati ad erogare risorse pubbliche. Gli stati di previsione, correntemente denominati tabelle, costituiscono i documenti contabili ai quali si deve conformare l'attività di ciascun Ministero nel corso dell'esercizio cui il bilancio si riferisce. Ogni singola tabella è approvata con distinti articoli della legge di bilancio ed è redatta per competenza e per cassa. In tal modo l'azione delle amministrazioni risulta vincolata sia nella fase di attuazione degli

4. Anno finanziario ed esercizio finanziario. Bilancio di competenza e bilancio di cassa

Giova ricordare che il bilancio finanziario è il programma delle operazioni finanziarie da realizzare entro un certo periodo di tempo. È questo il c.d. periodo finanziario.

La gestione patrimoniale e finanziaria dello Stato, non diversamente da quella di ogni altra azienda pubblica o privata, si svolge nel tempo senza soluzione di continuità. Ma per esigenze di controllo dell'azione amministrativa, per poterne giudicare la regolarità, la rispondenza agli obiettivi prestabiliti, l'efficienza e l'economicità e, in particolare, per poter compiere le operazioni contabili della previsione e della rendicontazione, si usa suddividere idealmente tale continua e ininterrotta attività gestoria in vari tronconi o cicli di gestione in funzione dell'elemento temporale. Si individuano, così, nella vita unitaria dell'azienda, periodi di tempo, in genere di eguale durata (periodi finanziari), che, quando sono di durata annuale, prendono il nome di anno finanziario.

In aderenza a tali criteri, l'art. 20, comma 2, della citata legge n. 196/2009 in materia di contabilità e finanza pubblica stabilisce che «l'unità temporale della gestione è l'anno finanziario che comincia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre dello stesso anno».

Mentre l'anno finanziario è un concetto meramente temporale (ossia un periodo di tempo di durata annuale), l'esercizio finanziario esprime un concetto gestionale (e quindi economico-aziendale e giuridico), intendendosi per esso il complesso dei fatti e delle operazioni di gestione riferiti ad un dato intervallo temporale. Si tratta, quindi, del complesso delle operazioni finanziarie (entrate e spese) che si compiono nel corso di un anno finanziario.

Ma poiché le operazioni di entrata e di spesa non hanno carattere istantaneo ma constano di più stadi, si pone il problema della loro imputazione ai vari esercizi finanziari. In sostanza, occorre stabilire se un'entrata le cui fasi si realizzano in anni finanziari diversi debba considerarsi appartenente all'esercizio finanziario in cui si è compiuto l'accertamento o a quello delle riscossione o, piuttosto, a quello del

interventi, nei limiti delle autorizzazioni all'impegno, sia in quella della loro materiale erogazione finanziaria entro i limiti delle autorizzazioni di pagamento.

versamento; e così analogamente se una spesa debba considerarsi appartenente all'esercizio finanziario in cui si è verificato l'impegno o a quelli della liquidazione o dell'ordinazione o del pagamento⁵⁵.

Partendo da tale circostanza, si distingue tra bilancio di «cassa» e bilancio di «competenza». Si definisce di competenza quando esso comprende le somme che il Governo ha il diritto di riscuotere e le spese che ha il dovere di pagare durante l'esercizio. Si dice di cassa quando esso rileva le somme che si ritiene saranno effettivamente riscosse e pagate durante l'esercizio finanziario. Per tale ragione, il primo viene definito «giuridico» e quello di cassa «di fatto». Diversa è, infatti, la fase delle entrate e delle spese che è presa in considerazione⁵⁶. In questa sede occorre domandarsi se il Costituente abbia voluto il bilancio di competenza o quello di cassa. Dal precetto contenuto nell'art. 81, comma 1, Cost., secondo cui «Le Camere approvano ogni anno i bilanci ed il rendiconto consuntivo presentati dal Governo» si desume con sufficiente chiarezza che i bilanci preventivi debbono essere finanziari – mentre quello consuntivo dovrebbe essere anche patrimoniale – senza l'ulteriore specificazione per quanto concerne le fasi da assumere a base del contenuto del bilancio finanziario. Se si accetta – come ha fatto la Corte costituzionale – la tesi secondo la quale «il Costituente adottò la nozione di bilancio e di rendiconto consuntivo dello Stato, quale si era venuta concretamente definendo nel nostro ordinamento»⁵⁷, si deve riconoscere che vi è stata la

⁵⁵ Cfr. C. ANELLI, *Il bilancio dello Stato*, in ID. – F. IZZI – C. TALICE, *Contabilità pubblica*, op. cit.

⁵⁶ Nel bilancio di competenza le entrate vengono prese in considerazione nella fase dell'accertamento e le spese nella fase dell'impegno. Nel sistema «giuscontabilistico» italiano ogni entrata passa attraverso le tre fasi dell'*accertamento*, della *riscossione* e del *versamento* e ogni spesa per quelle dell'*impegno*, della *liquidazione*, dell'*ordinazione* e del *pagamento*. L'accertamento rappresenta il momento in cui lo Stato individua un credito nei confronti di un debitore. La riscossione, mentre estingue l'obbligazione del debitore, non sempre rappresenta il momento del relativo introito da parte dello Stato: questo avviene quando il debitore, anziché pagare direttamente alle Tesorerie dello Stato le somme da lui dovute, effettua il pagamento ad altri agenti della riscossione. Per la spesa, l'impegno consiste nell'assunzione di un'obbligazione da parte dello Stato sui fondi (normalmente) stanziati in bilancio; la liquidazione ha la finalità di definizione dell'importo e dell'individuazione del creditore; l'ordinazione consiste nel porre a disposizione del creditore la somma dovuta, attraverso l'emissione del cosiddetto «titolo di spesa», ossia del documento che consente di ottenere l'effettivo pagamento da parte della Tesoreria.

Il bilancio di competenza viene chiamato anche «giuridico», in quanto i dati in esso contenuti si riferiscono al momento in cui sorge per lo Stato o altro ente pubblico il diritto a riscuotere o il dovere a pagare. Nel bilancio di cassa le entrate vengono prese in considerazione nella fase finale del versamento e le spese nella fase finale del pagamento, cioè quando esse vengono effettivamente versate o pagate.

⁵⁷ Corte cost., 19 dicembre 1963, n. 165, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1963, pp. 1614

volontà implicita di far riferimento al bilancio di competenza, quale risultava disciplinato e concretamente attuato all'epoca dell'elaborazione della Costituzione. Qualche riserva può essere, peraltro, formulata in ordine all'implicita costituzionalizzazione dell'intero sistema contabile allora vigente, in quanto trattasi di una comoda ma erronea impostazione metodologica al fine di rinunciare al confronto fra norme legislative anteriori alla Costituzione e norme costituzionali. Sembra pertanto preferibile la tesi secondo cui l'art. 81 Cost. non ha costituzionalizzato il precedente sistema contabile nel suo complesso, ma ha posto una norma generale alla quale si deve adeguare la legislazione ordinaria sia anteriore che posteriore all'entrata in vigore della Costituzione medesima.

Una volta riconosciuto, in linea di massima, che l'art. 81 Cost. non ha implicitamente costituzionalizzato il sistema del bilancio di competenza, non vuol dire che senz'altro sia ammessa l'adozione del bilancio di cassa. Il problema, infatti, deve essere ulteriormente esaminato in funzione della posizione che il bilancio occupa nei rapporti fra Governo e Parlamento.

Occorre, in altri termini, stabilire se sia necessario che il Parlamento autorizzi il Governo a gestire il bilancio in relazione alla prima fase dell'entrate (accertamento) o delle spese (impegno), ovvero se sia sufficiente che l'autorizzazione venga riferita alle successive fasi della riscossione (per l'entrate) e del pagamento (per le spese). A ben vedere, tale questione assume natura eminentemente politica, considerato che il Parlamento sa che, adottando legislativamente il sistema del bilancio di cassa, lascia una parte della gestione scoperta della sua autorizzazione. In un regime parlamentare con stabilità politica, il margine in questione non potrebbe dar luogo ad inconvenienti di rilievo se non alla fine della legislatura⁵⁸.

In definitiva, il problema dell'adozione del bilancio di competenza o di cassa non va posto in termini di legittimità costituzionale, bensì in termini di scelta politica di fondo, in quanto una riforma di questo genere – per le implicazioni strutturali che comporta su tale documento contabile pubblico – non può essere introdotta per motivi contingenti e non può subire frequenti modifiche.

ss.

⁵⁸ Cfr. S. BUSCEMA, *Il bilancio*, op. cit.

Ambedue i sistemi presentano pregi e difetti, sottolineati da tutta la pubblicistica sul bilancio⁵⁹. Sinteticamente, i pregi dell'uno risaltano anche dall'insieme dei difetti dell'altro. Infatti, il bilancio di competenza, essendo un bilancio di diritto, pone chiari limiti entro i quali il Governo può svolgere l'attività finanziaria nel corso dell'esercizio. Si aggiunge, tra i pregi della competenza, che l'individualizzazione dell'esercizio al quale il bilancio si riferisce fa rilevare anche la responsabilità degli organi amministrativi. Il bilancio di competenza conferisce al Parlamento una notevole possibilità di controllo politico e finanziario, individua l'esercizio a cui si riferisce un'entrata o una spesa, identificando il costo reale dei servizi pubblici per ciascun esercizio. Il bilancio di competenza, offrendo una più chiara misura di quello di cassa dell'avanzo e del disavanzo finanziario, consente di misurare effettivamente il ricorso al mercato finanziario. Fra i difetti del bilancio di competenza deve ricordarsi la formazione di una notevole quantità di residui riferita soprattutto alle spese in conto capitale, affievolendo la possibilità di controllo del Parlamento a causa del lasso di tempo intercorrente tra la liquidazione della spesa e i servizi che con essa sono finanziati. Anche la chiusura del rendiconto non può essere sollecitata, con il bilancio di competenza, perché la distinzione della gestione dei residui da quella della competenza rende più complessa questa gestione.

I pregi del bilancio di cassa, che si possono ricavare anche dall'esame dei difetti di quello di competenza, possono così sintetizzarsi: il bilancio di cassa è più semplice. Non potendo lasciare residui, con esso viene eliminata una complicata contabilità; essendo più realistico, riduce gli scostamenti fra preventivo e consuntivo; è più facile inserirlo nel bilancio economico nazionale, sia pure non automaticamente. A loro volta le critiche al bilancio di cassa fanno risalire i pregi di quello di competenza: nel bilancio di cassa il controllo parlamentare è debole, in quanto il Governo ha facoltà di assumere impegni anche per esercizi successivi che non figurano nell'esercizio in corso; il bilancio di cassa è più facilmente manovrabile di quello di competenza, potendosi con esso anticipare entrate e trasferire spese, presentando così una situazione finanziaria lontana dalla realtà. Cade, con questa osservazione, il pregio una volta attribuito al bilancio di cassa di essere più realistico. Infatti, viene anche giudicato imperfetto, perché non rappresenta compiutamente il complesso fenomeno finanziario e storicamente primitivo ed insufficiente.

⁵⁹ Da ultimo v. R. LOIERO (a cura di), *Commentario alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica*, op. cit., spec. pp. 209 ss.

Nei Paesi anglosassoni le previsioni seguono il sistema della «cassa». Esse considerano quindi le entrate che lo Stato prevede di incassare e le spese che prevede di pagare. In Italia, il bilancio è di «competenza», ossia si riferisce alle somme per le quali lo Stato accerta il diritto di riscuotere o assume l'impegno di pagare. Questo sistema è generalmente meno significativo per una valutazione dell'influenza esercitata dal bilancio sull'economia, ma ha il non trascurabile vantaggio di consentire il controllo nella fase della sua formazione.

La controversia tra i sostenitori dei due diversi sistemi di bilancio è stata risolta in Italia nel 1978 con un compromesso, affiancando il bilancio di cassa a quello di competenza e attribuendo, quindi, valore giuridico anche alle previsioni in termini di cassa. Occorre ricordare, peraltro, che la legge 7 aprile 2011, n. 39, recante «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», ha sostituito la originaria delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa (art. 42 della legge n. 196/2009), con una nuova delega, da esercitare entro quattro anni, volta a potenziare la funzione del bilancio di cassa, ferma restando la redazione del bilancio anche in termini di competenza. In riferimento all'opportunità di adottare un bilancio redatto in termini di sola cassa va sottolineato, innanzitutto, che i sistemi basati sia sulle rilevazioni di cassa che di competenza giuridica consentono di beneficiare del potenziale informativo di entrambi i criteri contabili, attenuandone, nel contempo, le eventuali criticità. Rinunciare alla doppia rilevazione significherebbe privarsi di una parte di informazioni utili per la corretta programmazione e per l'efficiente gestione delle risorse pubbliche. La combinazione dei due sistemi di cassa e di competenza giuridica consente oltretutto di poter disporre di un patrimonio informativo utile per molteplici scopi (programmazione, gestione, controllo interno ed esterno, valutazione delle *performance*, predisposizione dei dati di contabilità nazionale). Certamente i sistemi di bilancio con rilevazioni di sola cassa potrebbero risultare di più semplice lettura e gestione da parte dei responsabili dei programmi di spesa, ma tale obiettivo va perseguito assicurando comunque le necessarie informazioni per garantire un'adeguata programmazione delle risorse ed un effettivo monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica. Occorre sottolineare che, peraltro, la redazione di bilanci in termini di cassa richiederebbe importanti modifiche al processo di programmazione della spesa, nonché, relativamente all'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, in materia di responsabilità di chi effettua i pagamenti.

I rischi della mancata predisposizione anche di un bilancio di competenza e l'adozione di un bilancio di sola cassa sono stati recentemente evidenziati sia dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) che dalla Corte dei conti. Il primo ha infatti rappresentato che la mancata predisposizione di un bilancio di competenza comporta conseguenze negative «dal punto di vista della capacità informativa dei documenti contabili per l'analisi economica e, quindi, come base per la costruzione del conto dello Stato di contabilità nazionale. Come noto, questa fonda le stime su un approccio *accrual*, di contabilità economica delle transazioni. In assenza di una contabilità economico-patrimoniale affidabile e raccordabile rigorosamente a quella finanziaria, l'Istat utilizza le registrazioni per competenza come base principale ai fini della stima della maggior parte dei flussi riguardanti la produzione dei servizi pubblici, la distribuzione primaria e secondaria del reddito. La venuta meno del bilancio per competenza come documento autorizzatorio della spesa confinerrebbe la contabilità degli impegni (e degli accertamenti) in una dimensione residuale o “eventuale”, tale comunque da renderla meno affidabile e, quindi, non utilizzabile ai fini dell'applicazione del criterio *accrual*»⁶⁰.

L'adozione di un bilancio di sola cassa appare inoltre incoerente con l'obiettivo di conseguire la piena armonizzazione dei sistemi contabili degli enti delle amministrazioni pubbliche previsto ai sensi dell'art. 2 della citata legge n. 196/2009, introducendo un'ulteriore fattispecie rispetto a quelle già attualmente esistenti.

Inoltre, come anche rilevato dalla Corte dei conti, «l'eventuale passaggio del vincolo parlamentare di bilancio alla cassa, soprattutto perché esso potrebbe risolversi, in fase gestionale, in un affievolimento del rigore in termini di obbligazioni assunte, non più oggetto del vincolo parlamentare, potrebbe porre conseguenti problemi di compatibilità con gli impegni europei. Peraltro, l'innovazione darebbe comunque luogo a rilevanti adeguamenti delle procedure gestionali e di resa dei conti, lasciando inalterate o aggravando le difficoltà di raccordo con la contabilità nazionale»⁶¹.

⁶⁰ Cfr. ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA (ISTAT), *Audizione alla Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei Deputati, Indagine conoscitiva nell'ambito della proposta di legge A.C. 2555 di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica*, resoconto stenografico, 22 settembre 2009.

⁶¹ Cfr. CORTE DEI CONTI, *Audizione alla Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei Deputati, Indagine conoscitiva nell'ambito della proposta di legge A.C. 2555 di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica*, resoconto stenografico, 22 settembre 2009.

5. I principi del bilancio

Possiamo ora soffermarci brevemente anche sui cosiddetti principi del bilancio, cioè delle regole - contenute, oltre che nella Costituzione, anche nella legge di contabilità e in quelle di derivazione consuetudinaria - sulla base delle quali sono costruiti i bilanci pubblici. Essi costituiscono «requisiti essenziali, perché il bilancio si adegui alle esigenze di diritto, che condizionano la legalità costituzionale della gestione finanziaria dello Stato moderno»⁶².

Si tratta di principi che rivestono ovviamente una diversa forza in relazione alla fonte normativa da cui si ricavano. Per chiarezza espositiva si divideranno in: principi costituzionali, legislativi ed infine consuetudinari.

5.1. I principi costituzionali

I principi che derivano dalla Costituzione sono quelli ricavabili direttamente dall'art. 81. Sono il principio della *legalità*, che concerne la necessità che il bilancio sia approvato con un atto avente la forma di legge; il principio dell'*annualità* relativo alla periodicità della presentazione del bilancio; infine, il principio di *pubblicità*, secondo cui il bilancio dello Stato, dopo la deliberazione parlamentare e la promulgazione, è pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, al fine di portarlo a conoscenza di tutti i cittadini e di consentire loro di esercitare il controllo sulle scelte pubbliche. Non appare superfluo evidenziare che la pubblicità del bilancio è una caratteristica dello Stato moderno.

La migliore dottrina ha rilevato che vi sono tuttavia due ulteriori principi, ricavabili l'uno indirettamente e l'altro direttamente da altre norme costituzionali⁶³. Il primo è quello che trova origine dal recepimento dei Trattati europei e che impone uno specifico obiettivo quantitativo ai saldi di bilancio e all'indebitamento complessivo individuato nel tendenziale pareggio. Si può quindi ritenere che anche a livello costituzionale sia stato accolto il principio del *pareggio* di bilancio, su cui ci si soffermerà in maniera approfondita nel Capitolo III della presente ricerca. Il secondo principio è quello contenuto nell'ultimo comma dell'art. 119 Cost., che prevede, per le Regioni e gli enti locali, il divieto di ricorrere all'indebitamento per coprire spese che

⁶² Così G. INGROSSO, *Diritto finanziario*, Napoli, 1954, p. 50. Sul tema, v. da ultimo A. MONORCHIO, *I principi del bilancio dello Stato italiano*, in AA.VV., *Contabilità degli enti locali e contrattualistica pubblica*, Milano, 2012.

⁶³ Cfr. G. VEGAS, *Il nuovo bilancio pubblico*, op. cit., p. 106.

non siano di investimento (*principio del divieto del debito per coprire la spesa corrente*)⁶⁴.

5.2. I principi legislativi

I principi che invece originano dalla legge di contabilità e finanza pubblica sono indicati nell'art. 24 della medesima legge n. 196/2009, e sono quelli dell'integrità, dell'universalità e dell'unità. Lo stesso art. 24 precisa che tali principi costituiscono profili attuativi dell'art. 81 Cost⁶⁵.

In particolare, in base al criterio dell'*integrità*, tutte le entrate devono essere iscritte in bilancio al lordo delle spese di riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse – è il caso, ad esempio, delle imposte sui titoli del debito pubblico – e le spese devono essere registrate per il loro intero ammontare, senza alcuna riduzione delle correlative entrate. In questo modo, si può disporre di dati che consentono di valutare correttamente sia la convenienza di specifici servizi erogati dall'amministrazione sia l'effettiva consistenza del carico tributario che grava sui contribuenti⁶⁶. Si tratta tuttavia di un principio che, a seguito della privatizzazione della gestione di funzioni da parte dell'amministrazione, risulta soggetto ad una crescente disapplicazione⁶⁷.

Invece il principio dell'*universalità* del bilancio stabilisce che tutte le entrate e tutte le spese dello Stato devono trovare adeguata collocazione in bilancio, nell'intento di fornire un quadro fedele dell'attività finanziaria di pertinenza di un dato esercizio. Sono pertanto vietate, in via di principio, le c.d. *gestioni extra-bilancio*, cioè quelle costituite con fondi dello Stato amministrati al di fuori del bilancio e delle norme che ne regolano l'esecuzione⁶⁸. Si tratta di gestioni finanziarie che rientrano nella competenza

⁶⁴ In proposito, G. VEGAS, *Il nuovo bilancio pubblico*, op. cit., p. 106, precisa che esso non è soggetto ad interpretazione estensiva, per cui non è applicabile anche all'amministrazione centrale dello Stato.

⁶⁵ Sempre secondo G. VEGAS, *Il nuovo bilancio pubblico*, op. cit., p. 106, «ciò significa che l'articolo in questione assume le caratteristiche della fonte giuridica sopraordinata rispetto alla legge ordinaria di attuazione e quindi non modificabile da quest'ultima, anche se potrà ben essere variata ove si procedesse a una revisione della legge di contabilità. La conseguenza è che, ove uno di questi principi venisse violato, ne deriverebbe l'incostituzionalità della legge di bilancio che operasse la violazione ed essa potrebbe essere impugnata presso la Corte costituzionale».

⁶⁶ Cfr. A. MONORCHIO – L.G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, op. cit., p. 137.

⁶⁷ G. VEGAS, *Il nuovo bilancio pubblico*, op. cit., p. 107.

⁶⁸ Per un'analisi approfondita delle gestioni fuori bilancio, v. G. VEGAS, *op. ult. cit.*, pp.

delle amministrazioni centrali e i cui flussi di entrata e di spesa, pur essendo finalizzati allo svolgimento di compiti istituzionali dello Stato, non sono registrati in bilancio né assoggettati alle tradizionali forme di controllo⁶⁹.

Infine, con il terzo principio definito nella legge di contabilità e finanza pubblica, ossia quello dell'*unità* del bilancio, tutte le entrate debbono iscriversi nella parte attiva del bilancio e tutte le spese, a qualunque servizio o finalità si riferiscono, debbono essere iscritte nella parte passiva dello stesso bilancio. Sono pertanto vietati, in linea di principio, i c.d. «tributi di scopo», ossia quei tributi istituiti con l'espressa destinazione del loro gettito al finanziamento di una spesa determinata. In altri termini, non sono ammessi collegamenti tra il gettito di un cespite, o qualsiasi altro provento, e una spesa. Il principio dell'unità, che costituisce una logica integrazione di quello dell'universalità, ha conosciuto in passato (e tuttora conosce) non poche eccezioni.

5.3. I principi consuetudinari

Vi sono, infine, principi che derivano dalla prassi: sono quelli della specializzazione e della veridicità. Per il principio della *specializzazione*, le entrate e le uscite devono essere indicate in bilancio, mediante la loro suddivisione in aggregati, via via più analitici sino a giungere a quello di grado minore che viene qualificato come «unità elementare del bilancio»⁷⁰. Tale frazionamento soddisfa in primo luogo un'esigenza conoscitiva, atteso che soltanto dall'analisi delle sue componenti attive e passive è possibile acquisire elementi necessari per conoscere la composizione intrinseca del bilancio. Tuttavia, il criterio della specializzazione risponde anche ad un'altra esigenza in quanto il bilancio statale è un atto autorizzativo, atto cioè con il quale il Parlamento fissa i limiti entro i quali deve svolgersi l'azione del Governo; e, affinché ciò si realizzi, occorre che le poste del bilancio siano convenientemente

107-109.

⁶⁹ In relazione a tale ultimo profilo, in senso contrario si è pronunciata la Corte dei conti con la delibera n. 16 del 16 giugno 2012.

⁷⁰ In particolare, la legge di riforma della contabilità pubblica n. 196 del 2009, nel modificare la normativa previgente (legge n. 468 del 1978), prevede l'introduzione delle seguenti unità di voto parlamentare:

- per le entrate: le tipologie (es. l'IRES e l'IVA per le entrate tributarie; i ricavi dalla vendita di beni e servizi per le entrate extra-tributarie);
- per le spese: i programmi, ossia gli aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni.

I capitoli rappresentano le unità elementari ai fini della gestione e rendicontazione del bilancio.

specificate. In generale, la scelta delle modalità di ripartizione delle poste di bilancio dipende dagli scopi che si intendono perseguire e dalla forma di governo dell'ordinamento statale. Infatti, più incisivo e stringente è il controllo parlamentare, più analitiche risulteranno le partizioni delle entrate e delle spese e, conseguentemente, più ristretti gli spazi di manovra del Governo⁷¹.

Quanto al principio di *veridicità*, la iscrizione delle somme in bilancio deve essere fatta con sincerità in modo tale che il bilancio rispecchi le reali condizioni in cui verrà a trovarsi la gestione economico-finanziaria dello Stato nell'esercizio cui il bilancio stesso si riferisce. In altri termini, la veridicità richiede che i redattori del bilancio, nella formulazione delle stime utilizzate per la sua formazione, si attengano alle norme contabili. Le informazioni contenute in un bilancio, per essere utili, devono essere «attendibili», prive cioè di errori rilevanti e di pregiudizi e tali da poter essere considerate dagli utilizzatori come la fedele rappresentazione di ciò che con esse si intende descrivere.

6. Bilancio e Costituzione: riflessi sulla forma di Stato

Nei paragrafi precedenti si è visto da un lato l'origine e dall'altro l'attuale struttura del bilancio dello Stato. A questo punto, è possibile fare un accenno al rapporto che intercorre tra bilancio pubblico e forma di Stato, intesa come insieme di principi e di valori fondamentali che presiedono alla convivenza civile⁷². Per fare ciò, bisogna sgomberare il campo da un equivoco di fondo, ossia dall'idea, assai diffusa, che nelle Costituzioni sarebbero comunemente presenti una parte relativa ai diritti e una parte relativa all'organizzazione, parti che sarebbero agevolmente distinguibili e chiaramente separate. In realtà, come ha osservato autorevole dottrina, istituire una netta cesura tra

⁷¹ Cfr. A. MONORCHIO – L.G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, op. cit., p. 138.

⁷² Sulla qualificazione della forma di Stato attraverso i principi fondamentali sanciti in Costituzione, cfr. V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, pp. 35 ss.; A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, pp. 43 ss.; C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, art. 1-12, Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 7, che definisce la forma di Stato come l'ordine complessivo della vita associata; F. LANCHESTER, voce *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, 1990, spec. pp. 804 ss., secondo cui «tendenzialmente ogni gruppo sociale sufficientemente esteso possiede un “regime politico” che identifica i valori e i principi su cui si fonda l'ordinamento»; M. LUCIANI, *Corte costituzionale e unità in nome dei valori*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Torino, 1991, pp. 170 ss. e M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995.

parti e parti della Costituzione non è possibile, perché tra norme organizzative e norme regolatrici delle situazioni soggettive vi è un intreccio inestricabile⁷³.

Infatti, nella prima parte della Carta costituzionale è più facile imbattersi in norme di contenuto, che rappresentano la costituzionalizzazione di giudizi di valore. Vengono in rilievo, in primo luogo, le norme inerenti i principi fondamentali dell'ordinamento: si pensi, ad esempio, alla tutela dei diritti inviolabili del singolo e delle formazioni intermedie, nonché il dovere inderogabile di solidarietà (art. 2 Cost.); al principio di uguaglianza formale e sostanziale (art. 3 Cost.); al diritto al lavoro, quale attività volta a concorrere al progresso materiale e spirituale del singolo e della società (art. 4 Cost.) e anche alla promozione della cultura e della ricerca (art. 9, comma 1, Cost.). La caratteristica di questi fondamentali principi è quella evidentemente di promuovere il singolo e la società nel suo insieme e, per tale ragione, sono stati giustamente qualificati dalla dottrina giuspubblicistica come le matrici del catalogo costituzionale dei diritti sociali⁷⁴.

Detti principi sono poi correlati ad un altro gruppo di disposizioni date dai diritti di libertà e dai diritti sociali. Si tratta dei diritti sociali c.d. «condizionati», ossia soggetti all'esistenza del presupposto di fatto della predisposizione di un apposito apparato organizzativo da parte dello Stato al fine di consentirne l'effettiva esplicazione⁷⁵.

Tra di essi, la protezione – anche sotto l'aspetto economico – della famiglia e dei suoi componenti (art. 31, commi 1 e 2, Cost.); o anche la tutela della salute (art. 32 Cost.); o ancora il diritto allo studio (art. 34 Cost.); per non parlare poi della tutela del lavoratore (art. 36 Cost.) e della tutela del risparmio e del diritto all'abitazione (art. 47 Cost.).

⁷³ È possibile trovare una sintetica ricostruzione di questa problematica in M. LUCIANI, *La «Costituzione dei diritti» e la «Costituzione dei poteri». Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Studi in onore di V. Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, pp. 497 ss.

Più di recente, nello stesso senso, anche con argomentazioni supplementari, G. AZZARITI, *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, ora in *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000, pp. 171 ss.

⁷⁴ Cfr., in proposito, anche F. COVINO, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Napoli, 2008, p. 19, cui si rinvia per l'esame del legame (e relativi condizionamenti) tra relazioni intergovernative finanziarie e forma di Stato nell'ordinamento costituzionale italiano (spec. pp. 14 ss.).

⁷⁵ Sul punto, A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Roma, 1989.

La seconda parte contempla, invece, esclusivamente regole procedurali: si pensi, ad esempio, alle disposizioni relative alla formazione del Parlamento e del Governo, oppure a quelle che disciplinano i poteri del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale, e via discorrendo.

Ebbene, secondo autorevole dottrina, l'art. 81 Cost. – disposizione interamente dedicata al bilancio pubblico – è diverso, in quanto contiene nello stesso tempo una parte procedurale, costituita dai primi tre commi, e una parte di indirizzo ravvisabile nel quarto comma⁷⁶. Essa fissa quindi una regola che non contiene esclusivamente come oggetto il comportamento dei pubblici poteri, ma anche il contenuto, la direzione che dovrà avere quel comportamento, assumendo le vesti di anello di congiunzione tra la prima e la seconda parte della Carta costituzionale.

Del resto, la necessità di una visione di sistema ha trovato, recentemente, una decisa conferma anche nella giurisprudenza costituzionale, secondo cui la Costituzione è fatta soprattutto di principi e questi ultimi sono in stretto collegamento tra loro, bilanciandosi vicendevolmente, di modo che la valutazione di conformità alla Costituzione stessa deve essere operata con riferimento al sistema, e non a singole norme, isolatamente considerate. Un'interpretazione frammentaria delle disposizioni normative, sia costituzionale che ordinarie, rischia di condurre, in molti casi, ad esiti paradossali, che finirebbero per contraddire le stesse loro finalità di tutela⁷⁷.

Le considerazioni sin qui svolte sul legame tra bilancio pubblico e forma di Stato torneranno utili nella parte conclusiva del presente studio, allorquando si analizzerà l'impatto della recente riforma costituzionale che introduce nel nostro ordinamento il principio del pareggio di bilancio sullo Stato sociale.

⁷⁶ In questi termini G. VEGAS, *Un esempio di costituzionalismo economico ante litteram: l'art. 81, quarto comma, della Costituzione repubblicana*, in *Rivista di politica economica*, 2006, spec. pp. 365-366, secondo cui nell'art. 81 Cost. «è vero, è presente una parte procedurale — i primi tre commi — ma è contenuta anche una parte di indirizzo, il quarto comma. Esso ha lo scopo di garantire la costituzionalità e, di converso, l'incostituzionalità nel caso in cui il principio non sia adempiuto, solo alle future leggi che ne rispettino i precetti, che contengano cioè un'adeguata copertura finanziaria delle spese o delle minori entrate previste nel testo medesimo. Le norme della Costituzione che disciplinano il procedimento legislativo si limitano, invece, a precisare i meccanismi di formazione delle leggi, ma non si occupano del fatto che la legge in sé sia buona o cattiva, che migliori le condizioni di vita dei cittadini, oppure no. Invece la regola sulla copertura finanziaria ha lo scopo precipuo di scongiurare i rischi di una finanza allegra».

⁷⁷ Corte cost., 15 gennaio 2013, n. 1, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013.

CAPITOLO SECONDO

LA RIFORMA DELLA *GOVERNANCE* EUROPEA E IL RAFFORZAMENTO DEL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE FISCALI

SOMMARIO: 1. All'origine di tutto: la crisi del debito sovrano. – 2. Le tappe principali della crisi nell'Unione europea e le conseguenti risposte. – 2.1. Il «semestre europeo». – 2.2. Il «Patto euro plus» e gli obiettivi della competitività, occupazione, sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzamento della stabilità finanziaria. – 2.3. Il “nuovo” controllo dei bilanci pubblici nazionali: il *six pack*. – 2.4. Il Trattato per un'Unione economica rafforzata. – 2.5. Gli sviluppi più recenti. – 3. Conclusioni.

1. All'origine di tutto: la crisi del debito sovrano

Sviluppata negli Stati Uniti a partire dall'autunno del 2008 traendo origine dalla nota vicenda dei cosiddetti mutui *subprime*⁷⁸, la crisi finanziaria ha investito quasi da subito l'intera economia globale. Essa ha seriamente compromesso la crescita economica e la stabilità finanziaria, provocando un grave deterioramento delle

⁷⁸ Per «mutuo *subprime*» s'intende un mutuo ipotecario erogato da banche o finanziarie e concesso a debitori potenzialmente insolventi, in quanto hanno un passato finanziario fatto di inadempimenti nel rimborso dei propri debiti o, in alcuni casi, addirittura pignoramenti e/o bancarotta. L. SPAVENTA (*La grande crisi finanziaria del nuovo millennio*, Roma, 2008, p. 18) osserva che «L'espansione dell'edilizia residenziale negli Stati Uniti toccò un picco nel 2005; dal 2006 iniziò una flessione delle costruzioni e dei prezzi delle case. Dal 2005 cominciarono a salire i tassi di morosità sui mutui *subprime*, disinvoltamente concessi a soggetti con basso merito di credito: l'aumento dei tassi ufficiali dall'1% al 5,25% fra il giugno 2004 e il giugno 2006 rese insostenibile per molti mutuatari l'onere dei debiti contratti a tasso variabile. Le agenzie di *rating* cominciarono a rivedere al ribasso le loro generose valutazioni di alcune classi di titoli. Il mercato ebbe un sussulto all'inizio del 2007, ma, concentrato sul presente e chiudendo gli occhi sul futuro, trascurò ogni segnale negativo e riprese la sua corsa: le cifre delle insolvenze, pur se notevoli, parevano poca cosa rispetto ai volumi in circolazione; comunque, non si voleva rinunciare a qualche altro mese di profitti. In giugno, mentre i tassi di morosità si impennavano e continuavano i declassamenti di *rating*, due fondi *hedge* della (poi defunta) banca Bear Stearns pesantemente investiti in ABS si trovarono in difficoltà, non riuscendo a vendere i titoli in portafoglio per far fronte ai riscatti dei risparmiatori: uno dovette essere finanziato dalla banca, l'altro fu posto in liquidazione. Questo episodio svelò la nudità dell'imperatore (...). I mercati questa volta la presero malissimo e andarono in panico: era cominciata la crisi». In generale, sui mutui *subprime*, v. R. PEREZ (a cura di), *Finanza privata e finanza pubblica. I mutui subprime e la spending review*, Bologna, 2009.

condizioni economiche e finanziarie in numerosi Stati⁷⁹. Essa è poi rapidamente sfociata in vera e propria recessione economica e per tale ragione, unitamente alle proporzioni che l'hanno caratterizzata, è stata identificata come la più drammatica dalla fine della seconda guerra mondiale⁸⁰. Una crisi quindi che, all'origine di natura finanziaria, ha investito prima l'economia reale - con conseguenze molto pesanti sulla crescita e sull'occupazione nei maggiori Stati europei - per prendere di mira, a partire dal 2010, il debito sovrano dei Paesi più deboli⁸¹. In altri termini, manifestasi inizialmente come crisi della *finanza privata* americana, ossia finanziaria, essa ha immediatamente preso, nell'aria dell'euro, la forma di una crisi della *finanza pubblica*⁸².

⁷⁹ In particolare taluni Stati membri dell'Unione europea si trovano, o rischiano di trovarsi, in gravi difficoltà e sperimentano problemi di crescita economica e di stabilità finanziaria e un peggioramento del disavanzo e del debito. Per un inquadramento generale, si v. N.W. PARLMIERI, *Crisi finanziaria globale*, Padova, 2009.

⁸⁰ È questa la tesi del Governatore della Banca d'Italia I. VISCO, Intervento tenuto all'Università dell'Aquila in data 8 marzo 2011 in occasione del ventennale della Facoltà di Economia, p. 1 e la conclusione cui giunge anche l'analisi condotta dalla Banca per i regolamenti internazionali (BRI, o BIS - *Bank for International Settlements* secondo l'acronimo inglese), 78 Relazione annuale, 30 giugno 2008, consultabile all'indirizzo http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2008_it.pdf, p. 151: «L'attuale turbolenza di mercato nei principali centri finanziari mondiali non ha precedenti nel dopoguerra». Di avviso analogo anche J. STIGLITZ, *Serve una nuova Bretton Woods*, in *La Repubblica*, 10 novembre 2008. Che la situazione «questa volta sia diversa» è sottolineato da C.M. REINHART – K.S. ROGOFF, *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton, 2009, trad. it. *Questa volta è diverso. Otto secoli di follia finanziaria*, Milano, 2010, spec. pp. 75 ss.

⁸¹ In proposito, cfr. G. BUCCI, *La banca centrale e il potere economico-monetario*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012, spec. pp. 450-451, il quale osserva che «L'eccesso di credito nel settore immobiliare statunitense ha finito, quindi, per innescare una "crisi generale"». L'A. aggiunge poi che «Il debito pubblico non costituisce, dunque, la causa della crisi, bensì la conseguenza della crisi esplosa nel settore privato, che i pubblici poteri hanno fronteggiato con cifre considerevoli per impedire il fallimento delle grandi imprese finanziarie ed industriali. L'enorme esborso di denaro ha provocato, tuttavia, una crescita abnorme del debito pubblico, che ha determinato, a sua volta, una diminuzione notevole del PIL e, quindi, un peggioramento del rapporto debito/PIL, nonché un crollo delle entrate fiscali degli Stati e, di conseguenza, un aggravamento della loro situazione debitoria». Sulla crisi attuale come "crisi generale", cfr. ID., *Diritto e politica nella crisi della globalizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2009, pp. 115 ss.

⁸² Sul fatto che la crisi del debito sovrano costituisca uno sviluppo della crisi finanziaria scoppiata nel 2008 e segnali il concreto pericolo di un passaggio da un "fallimento del mercato" a "un fallimento dello Stato", v. G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in ID. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, p. 384. Sulle diverse fasi della crisi si tornerà a breve in questo Capitolo, ma si segnala sin da subito FMI, *Global Financial Stability Report. Grappling with Crisis Legacies*, settembre 2011, disponibile all'indirizzo www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2011/02/pdf/text.pdf, p. IX. Più nello specifico, sulle dinamiche che hanno favorito l'emergere della crisi del debito sovrano, F. COLOMBINI – A. CALABRÒ, *Crisi finanziarie: banche e Stati. L'insostenibilità del rischio di credito*, Torino,

Eppure quasi tutta l'Eurozona aveva mostrato tassi di crescita molto elevati per buona parte del decennio appena trascorso, a causa di un insieme di circostanze favorevoli: bassa inflazione, contenuti tassi di interesse, *spreads*⁸³ non molto alti fra i debiti pubblici dei vari Paesi, credito bancario abbondante. In presenza di siffatta favorevole congiuntura, gli Stati membri hanno però assunto comportamenti diametralmente opposti: «c'è chi (*in primis*, la Germania) ne ha approfittato per attuare riforme strutturali, investire nell'innovazione, aumentare la produttività delle proprie imprese, spingere le esportazioni e limitare le spese correnti. E chi invece (fra questi l'Italia) non è stato in grado di praticare una politica analoga; e così, lungi dall'incidere significativamente sul debito pregresso, ha finito per arretrare vistosamente in termini di competitività»⁸⁴. Se ciò è vero, non deve allora stupire la circostanza che a fare le spese della crisi del debito sovrano sono stati alcuni Stati periferici membri dell'euro, come ad esempio la Grecia - i cui conti pubblici erano stati truccati per occultare la realtà della situazione finanziaria - oppure altri Paesi con analoghe difficoltà quali Irlanda, Portogallo, Spagna. Relativamente all'Italia, essa è stata oggetto di numerosi attacchi speculativi negli ultimi tempi. È sufficiente in questa sede ricordare ciò che avvenne in particolare nel mese di agosto del 2011, allorché i mercati finanziari misero in dubbio la capacità del nostro Paese di sostenere il proprio debito pubblico, a fronte di condizioni economiche in peggioramento e di un'elevata incertezza sulla capacità delle autorità politiche europee di arginare il dilagare della crisi e si assistette a vendite massicce di titoli del debito pubblico da parte dei grandi investitori internazionali. La conseguenza diretta di questo «rischio-Italia» fu un dirompente aumento del costo del medesimo debito. Inoltre, lo *spread* rispetto al Bund è andato crescendo per tutti i citati

2011, spec. pp. 111 ss.

Numerosi studi si sono occupati della crisi dell'euro dalla prospettiva economica, meno quella giuridica. Si segnalano, da ultimo, E. CHITI, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, pp. 783 ss.; C. PINELLI, *La crisi finanziaria e l'Unione europea. Le prime reazioni*, in G. AMATO (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Firenze, 2009, pp. 318 ss.; G. PITRUZZELLA, *Austerità finanziaria versus crescita economica nel dibattito sull'Eurosistema*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 427 ss.; P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2012.

⁸³ Lo *spread* è il differenziale sugli interessi da pagarsi tra le nuove emissioni di titoli di Stato dei paesi considerati a rischio e, in particolare, il *bund*, il titolo del debito pubblico tedesco, considerato il più affidabile e nell'area europea preso come parametro di riferimento.

⁸⁴ Così G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 684.

Paesi, arrivando, nel corso del 2011, a toccare per i rispettivi titoli i 534 punti per l'Italia, i 458 per la Spagna, i 2.063 per la Grecia, i 947 per il Portogallo, i 600 per l'Irlanda⁸⁵. Ne è conseguito che la crisi finanziaria ha finito per coinvolgere gran parte dei Paesi dell'Eurozona, anche perché il pericolo del fallimento di un Paese come l'Italia, oltre ad avere costi difficilmente qualificabili e sostenibili per questo Paese, coinvolgerebbe buona parte del sistema bancario europeo facendo implodere la zona euro⁸⁶.

Non si è salvata la Francia i cui titoli, alla fine del 2011, hanno raddoppiato lo *spread* rispetto al Bund tedesco (con 162 punti base), mentre sembrava imminente un declassamento di questo Paese da parte delle agenzie di *rating*. La crisi di fiducia dei mercati finanziari non ha risparmiato nemmeno Stati affidabili come Austria, Finlandia e Paesi Bassi, che pure hanno visto aumentare lo *spread* rispetto ai titoli tedeschi. La crisi del debito sovrano ha, così, mostrato tutta la sua complessità superando la sfera dei Paesi finanziariamente più deboli per investire l'intero Eurosystema⁸⁷.

Al fine di superare simile situazione si è fatto finora ricorso, a livello mondiale⁸⁸, ad un massiccio intervento pubblico nella sfera economica e ad un rafforzamento della regolazione finanziaria⁸⁹. Un ruolo decisivo, in tal senso, è stato svolto dagli Stati che, come è stato opportunamente osservato, hanno assunto le vesti di «salvatori» del sistema economico e finanziario, attraverso l'adozione di una serie di misure

⁸⁵ I dati sono tratti da G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p.15

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ C. BRESCIA MORRA, *Interventi pubblici nelle crisi: chi viene salvato, chi viene punito*, in *nelMerito.com*, 9 ottobre 2008, p. 2, sottolinea, con riferimento alle modalità degli interventi pubblici nel settore privato, le notevoli differenze fra l'approccio statunitense e quello dei paesi europei. Nel primo caso, infatti, si è registrata la «sottoscrizione da parte dello Stato federale dei titoli "tossici", ma non l'ingresso dello Stato nel capitale delle imprese insolventi; quest'ultimo intervento è avvenuto negli USA solo nei casi di Fannie Mae e Freddie Mac (...). In Europa, la gran parte degli interventi, anche nella patria del capitalismo liberista, come l'Inghilterra, si sono tradotti in nazionalizzazioni che hanno reso pubbliche le banche coinvolte. E' evidente che siamo di fronte a soluzioni che si collocano nel solco delle tradizioni di cultura e di politica legislativa che caratterizzano in maniera diversa i paesi europei e gli Stati Uniti in materia di intervento dello Stato nell'economia».

⁸⁹ Per un inquadramento generale del «ruolo economico dello Stato» nel contesto della crisi si veda, da ultimo, G. CERRINA FERONI – G. FRANCO FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012; E. BARUCCI, *Crisi finanziaria e intervento dello Stato: quale il lascito dell'emergenza?*, in *Rivista giuridica dell'economia*, 2010, pp. 339-352; nonché F. MERUSI – G.C. SPATTINI, voce *Intervento pubblico nell'economia*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Milano, 2006, pp. 284 ss.

eccezionali, coordinate a livello europeo e finalizzate a ridare stabilità finanziaria al sistema e sostenere investimenti e occupazione, con particolare riferimento al contenimento degli effetti economici e sociali della crisi⁹⁰. Sempre in questa direzione deve essere letta la riforma dei profili istituzionali e sostanziali della regolazione e della vigilanza, esemplificata dalla nuova architettura istituzionale della vigilanza finanziaria europea⁹¹. Gli interventi di salvataggio e di stimolo all'economia, adottati con l'obiettivo particolare di evitare spirali recessive e di allargare le protezioni sociali, hanno però comportato, in capo ai medesimi Stati, un aumento della loro stessa esposizione debitoria, costringendoli ad applicare tagli ai programmi di spesa pubblica e a varare riforme tese a ridurre funzioni e costi degli apparati amministrativi allorquando sono iniziate a scarseggiare le risorse pubbliche necessarie a sostenere le politiche anticicliche.

2. Le tappe principali della crisi nell'Unione europea e le conseguenti risposte

È unanime la convinzione, all'interno della scienza giuridica più accorta, che l'erompere della crisi abbia messo in evidenza da un lato l'incapacità - non soltanto dell'Unione europea (in seguito, UE) ma anche degli Stati membri - di fronteggiare una simile situazione⁹² e, dall'altro, che le gravi incertezze incombenti sulla finanza

⁹⁰ Lo sottolineano G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetto istituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, pp. 1083 ss. ed E. CHITI, *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri nell'Unione*, ivi, 2011, pp. 311 ss. M. D'ALBERTI, *Le regole globali: limiti e rimedi*, in G. AMATO (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, op. ult. cit., p. 126, osserva che «Sono state adottate svariate misure d'emergenza. Innanzitutto, quelle varate negli Stati Uniti con l'*Emergency Economic Stabilization Act* del 2008, che prevede, fra l'altro, acquisizioni temporanee di *troubled assets* – dei prodotti finanziari tossici che hanno provocato le turbolenze – da parte del Tesoro, con una supervisione ad hoc esercitata da un organismo pubblico a composizione mista, formato da rappresentanti dell'esecutivo e di agenzie indipendenti. Si sono avute assunzioni in mano pubblica di singole imprese, come è avvenuto per alcune banche e operatori finanziari in Inghilterra e negli Stati Uniti. Vi sono state sovvenzioni pubbliche a imprese industriali: è il caso dell'industria automobilistica americana; anche l'Ue ha attenuato il suo rigore per quel che riguarda il divieto di aiuti di Stato. Tutto ciò ha fatto pensare a un ritorno necessario ad un più consistente intervento pubblico nell'economia, in forma di espansione delle imprese pubbliche, di ausilio sistematico alle imprese, di nuovo protezionismo, di più estesa regolazione pubblica».

⁹¹ E. CHITI, *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri nell'Unione*, cit., p. 311.

⁹² Nel senso che né l'Unione né gli Stati membri avevano a disposizione strumenti giuridici e finanziari per prestare soccorso ai paesi bisognosi. In tal senso, per tutti, v. G. NAPOLITANO, *L'incerto futuro della nuova governance economica europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 141; G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi*

pubblica possano mettere a repentaglio le prospettive della moneta unica e anche la stessa costruzione comunitaria. Per evitare questo pericolo, oltre all'obiettivo di disporre di strumenti utili a conseguire una più rigorosa politica di bilancio, garantire la solidità finanziaria della propria area e rilanciare le proprie prospettive di sviluppo, l'UE è stata 'obbligata' ad elaborare una complessa strategia volta al rafforzamento degli strumenti e delle procedure di *governance*⁹³. Queste importanti innovazioni, introdotte nell'ordinamento europeo al termine di un'ampia discussione tra le istituzioni comunitarie, segnano un cambiamento nel sistema europeo della finanza pubblica e nell'utilizzo degli strumenti di politica economica⁹⁴. Vedremo nei successivi paragrafi che, al fine di potenziare il coordinamento e l'integrazione delle politiche fiscali ed economiche, i momenti principali di questo processo di revisione sono stati in primo luogo la modifica del ciclo della *governance* europea, successivamente la riforma del «Patto di Stabilità e Crescita» (PSC)⁹⁵, infine la sottoscrizione di un Trattato internazionale volto a costituire il c.d. «*Fiscal Compact*»⁹⁶.

dell'euro, cit., p. 684; G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in ID. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, op. cit., p. 419 e D. SICLARI, *Globalizzazione finanziaria e ruolo dello Stato. A partire dal libro di Giuseppe Di Gaspare*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2012, spec. pp. 156-157, visionabile su www.rtde.luiss.it.

⁹³ In generale, sulle recenti innovazioni della Costituzione economica e fiscale dell'UE, cfr. R. MICCÚ, *Intervento. Costituzionalizzare l'economia all'epoca della crisi. Note brevi sui deficit dell'UE e sulle sfide del governo economico sovranazionale*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012, pp. 553 ss. (spec. pp. 562 ss.).

⁹⁴ Cfr. G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., p. 23.

⁹⁵ È noto che le basi per l'implementazione di un sistema di *governance* europea vennero per la prima volta costituzionalizzate nel febbraio del 1992, quando i Paesi aderenti alla Comunità Economica Europea decisero di impegnarsi, anche rinunciando alla sovranità di determinate materie, a raggiungere un adeguato livello di armonizzazione e unità europea in tema, tra gli altri, di politica economica. I primi effetti di questo "passo indietro" nelle sovranità nazionali si ebbero nel 1997, con il Trattato di Amsterdam che introdusse dei vincoli alle politiche fiscali nazionali: il «Patto di Stabilità e Crescita» (PSC), nato dall'esigenza politica, avvertita dalla Germania e da altri Stati nordeuropei, che tutti i Paesi dell'area dell'euro adottassero come obiettivo di medio termine una situazione di bilancio in pareggio. Sorse dunque la necessità di rafforzare il sistema di coordinamento e sorveglianza delle finanze pubbliche nazionali e di prevedere meccanismi sanzionatori per colpire le deviazioni dalle regole stabilite. In quest'ottica, il PSC costituisce - com'è stato detto - la pietra angolare della disciplina di bilancio eurocomunitaria, mirando ad assicurare la sana gestione delle finanze pubbliche nell'area dell'euro o, in altri termini, ad evitare che - siccome il disavanzo e il debito di uno Stato sono, ormai, disavanzo e debito dell'Unione - politiche di bilancio incaute o imprudenti di uno Stato membro si risolvano in un danno per gli altri Stati membri e mettano a rischio la stabilità economica dell'area. Nella sua originaria formulazione, il PSC era formalmente costituito dalla risoluzione del Consiglio europeo adottata ad Amsterdam il 17 giugno 1997, che sancì l'impegno degli Stati membri a perseguire l'obiettivo di medio termine

I conseguenti interventi hanno riguardato, come si vedrà, l'adozione, nel mese di settembre 2010, del «semestre europeo»; la sottoscrizione, nel marzo del 2011, del «Patto euro plus», con il quale gli Stati membri si sono impegnati a recepire nei propri ordinamenti le regole di bilancio definite nel PSC; le modifiche introdotte al PSC nel 2011 con il *six pack*, in particolare l'introduzione di nuove disposizioni sui quadri di bilancio nazionali e sulla sorveglianza degli squilibri macroeconomici eccessivi.

Un ulteriore rafforzamento della sorveglianza di bilancio per gli Stati dell'area euro, in particolare per quelli soggetti alla procedura di *deficit* eccessivo o con difficoltà nel mantenimento della stabilità finanziaria, è prevista dal *two pack*. Con la

di un saldo del conto economico delle amministrazioni pubbliche prossimo al pareggio o in avanzo, e da due regolamenti del Consiglio del 7 luglio 1997 (1466/97 e 1467/97, che definirono le modalità di attuazione, rispettivamente, della procedura di sorveglianza multilaterale e della procedura per disavanzi eccessivi). Occorre ricordare che l'applicazione del Patto si è rivelata problematica nel 2002, allorché i due principali Paesi della zona euro, ossia Germania e Francia, hanno cominciato a registrare disavanzi superiori alla soglia massima consentita (pari al 3 per cento del PIL). Questa circostanza ha generato un grave contrasto tra il Consiglio e la Commissione europea, cui ha fatto seguito una pronuncia della Corte di giustizia relativamente alla ripartizione di competenze tra Consiglio e Commissione (Corte di giustizia, 13 luglio 2004, causa C-27/04, in *Foro italiano*, IV, pp. 527 ss.). Il PSC è stato successivamente modificato nel 2005 dai regolamenti 1055/2005 e 1056/2005 del 27 giugno 2005 (a cui si aggiunge la relazione del Consiglio del 20 marzo 2005 «Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita»): questi ultimi due regolamenti, pur confermando gli originari valori di riferimento che gli Stati devono registrare del rapporto tra indebitamento netto e PIL (inferiore al 3 per cento) e del rapporto fra il debito pubblico e il PIL (inferiore al 60 per cento), hanno ammesso che l'obiettivo di medio termine del bilancio in pareggio potesse essere raggiunto tenendo conto della situazione di bilancio propria di ciascuno Stato membro (c.d. «personalizzazione del Patto») e, quindi, rendendo possibile discostarsi dall'obiettivo entro un margine stabilito. La riforma ha modificato, inoltre, il tipo di grandezze da prendere in considerazione e il modo di considerarle: esse sono, da allora, quelle strutturali, depurate degli effetti del ciclo economico e al netto delle misure temporanee e *una tantum*.

L'adozione di questi elementi di maggiore flessibilità del PSC non ha però risolto la criticità del sistema di *governance* economica europea, che sono state messe a nudo dalla grave recessione economica finanziaria in corso. La recessione e il rischio *default* di diversi Paesi europei hanno ricordato l'improrogabilità di una riforma del PSC che sappia farne uno strumento di reale garanzia e monitoraggio della stabilità e della crescita. Queste esigenze hanno spinto la Commissione europea ad avviare, nel maggio 2010, un profondo processo di riforma del PSC che, sin dalle prime battute, ha visto un'aspra disputa tra i c.d. «rigoristi», ossia quei Paesi favorevoli ad un PSC rigoroso e inflessibile (Germania, Paesi Bassi, Svezia e Finlandia con l'appoggio dell'allora Presidente della Banca centrale europea e del Commissario europeo agli Affari economici e monetari) e i Paesi più propensi a un Patto flessibile che consideri le situazioni particolari di ciascuno Stato. Tra essi l'Italia e il Belgio, caratterizzati dagli elevati debiti pubblici, la Francia e la Repubblica slovacca, oltre a Spagna, Portogallo, Grecia e ai Paesi dell'est.

La base giuridica per il Patto è contenuta negli articoli 121 e 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex articoli, rispettivamente, 99 e 104 del Trattato istitutivo della Comunità europea).

⁹⁶ V. *infra*, § 2.4 del presente Capitolo.

sottoscrizione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*, (avvenuta nel marzo 2012 tra 25 paesi dell'Unione Europea), nell'ottica di rafforzare il pilastro economico dell'UEM sono state adottate regole per rinsaldare la disciplina di bilancio, potenziare il coordinamento delle politiche economiche e migliorare la *governance* della zona euro. L'obiettivo è quello di sostenere il perseguimento degli scopi dell'UE in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale.

L'adozione di questi provvedimenti ha spinto parte della dottrina a chiedersi quindi chi «governa la finanza pubblica in Europa»⁹⁷, considerato che la crisi non ha avuto ad oggetto solamente le dimensioni della finanza e dell'economia ma ha coinvolto pienamente la dimensione istituzionale e normativa dell'Eurosistema, ossia le sue caratteristiche strutturali e funzionali. D'altra parte, è diffuso il convincimento che l'origine degli squilibri intervenuti nei mercati derivi da una micidiale combinazione di fattori che hanno introdotto elementi di incertezza nei sistemi finanziari, alterando il corso degli eventi⁹⁸. In particolare, la crisi della zona euro è stata amplificata da molteplici cause⁹⁹, che sarebbero riconducibili:

a) ad una gestione delle politiche pubbliche, da parte di alcuni Stati, poco rispettosa dei vincoli di sostenibilità finanziaria¹⁰⁰;

b) alla fragilità del sistema economico giuridico posto a presidio dell'Unione monetaria. Sul punto, è stato osservato che «Al momento del varo della moneta unica, il

⁹⁷ Cfr. G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., pp. 9 ss.

⁹⁸ I problemi strutturali del sistema finanziario internazionale che hanno favorito l'origine dell'attuale crisi sono stati individuati da rapporti elaborati da organismi internazionali e da autorità nazionali. Si v., tra i primi, FINANCIAL STABILITY FORUM, *Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience*, Washington, (c.d. 'Rapporto Draghi') 7 April 2008; GROUP OF THIRTY, *Financial Reform, A Framework for Financial Stability*, Washington, 2009; FINANCIAL SERVICES AUTHORITY, *The Turner Review. A regulatory response to the global banking crisis*, London, March 2009.

⁹⁹ G. TREMONTI, *La paura e la speranza. Europa: la crisi globale che si avvicina e la via per superarla*, Milano, 2008, *passim*, individua i fattori di crisi nella globalizzazione, nell'aggressività economica dell'Asia e nel "mercantilismo" che assume dimensione crescente e che tende ad affermare il primato dell'economia sulla politica.

¹⁰⁰ In proposito, G. NAPOLITANO (*La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, op. cit., pp. 386-387) evidenzia che «I modelli di sviluppo e di intervento pubblico nell'economia e nella società, (...), continuano a essere profondamente diversi. Le modalità di prelievo fiscale e la capacità di combattere l'evasione differiscono notevolmente da paese a paese. Anche i livelli di spesa e lo spazio occupato dall'amministrazione pubblica sono profondamente disomogenei, così come l'entità complessiva e la tipologia delle prestazioni sociali. A ciò, in alcuni Stati, si aggiunge la pesante eredità dei debiti pubblici accumulati nel passato».

patto di stabilità sembrava in grado di guidare gli Stati verso un serio risanamento della finanza pubblica e un rigoroso riequilibrio dei conti. Negli anni, tuttavia, la coerenza del patto è stata allentata. Non sono state aperte procedure di infrazione nei confronti degli Stati che l'avevano violato. Si è di fatto permessa la comunicazione di dati contabili falsi, senza avviare le opportune verifiche. Infine, con lo scoppio della crisi, si sono introdotte deroghe generalizzate per consentire agli Stati di adottare le necessarie misure di salvataggio e di rilancio dell'economia»¹⁰¹;

c) alla totale assenza di un adeguato governo economico dell'Europa;

d) al ritardo nell'adozione di un profondo cambiamento nel disegno delle istituzioni responsabili della supervisione del settore bancario e dei mercati finanziari¹⁰².

Quanto appena affermato è ancora più importante se si considera il fatto che l'ordinamento europeo non contemplava al suo interno alcuno strumento per intervenire a sostegno di un Paese membro in caso di insostenibilità del proprio debito pubblico. La regola generale, prevista dal sistema di Maastricht, era infatti che ciascuno Stato dovesse rispondere delle proprie politiche economiche e di bilancio e che, nelle ipotesi di deviazioni dalle regole convenute, fosse il solo a doverne sopportare le conseguenze. In particolare, una norma del Trattato escludeva in modo esplicito che dei debiti di uno Stato membro potessero essere chiamati a rispondere l'UE o gli altri Stati membri¹⁰³. In

¹⁰¹ G. NAPOLITANO, *L'assistenza finanziaria europea e lo Stato "co-assicuratore"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, p. 1087.

¹⁰² Ancora G. NAPOLITANO (*La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, op. cit., pp. 387-388) osserva che «La riforma della vigilanza europea (...) è stata tardiva, lenta nell'attuazione soltanto parziale nei suoi contenuti. Le finanze pubbliche degli Stati membri sono rimaste esposte a quei comportamenti "opportunistici" di intermediari e agenzie di *rating* che la riforma della vigilanza avrebbe dovuto impedire o, comunque, disincentivare», mentre F. CAPRIGLIONE, *La finanza come fenomeno di dimensione internazionale*, in ID. (a cura di), *L'ordinamento finanziario italiano*, Padova, 2010, p. 178, ritiene che «sotto il profilo giuridico la causa principale delle gravi turbolenze in parola risiede, a monte, nell'inefficienza dei meccanismi di vigilanza sugli intermediari finanziari e, dunque, nell'incapacità dei medesimi di impedire e di contenere forme operative anomale, fatalmente degenerate in tristi eventi di crisi». Cfr., altresì, l'intervento di L. GALLINO, *Tutte le colpe dell'Eurofinanza*, pubblicato sul quotidiano *La Repubblica* del 2 febbraio 2013.

¹⁰³ Attualmente l'art. 125 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che fissa la c.d. clausola del *no bail-out*, mentre l'art. 124 non lascia dubbi sul divieto di accesso privilegiato degli Stati dell'Unione al credito erogato dalle istituzioni finanziarie. Dalla lettura del primo paragrafo dell'art. 125, in combinato disposto con l'art. 124, dovrebbe desumersi che nessuno può accollarsi il passivo di uno Stato membro: tanto meno la BCE, come precisato dall'art. 123 TFUE. Tale divieto opera nei confronti delle banche, dell'UE e degli altri Stati membri. Per una disamina delle norme "costituzionali" europee in materia di *governance economica*, v. R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2012, in part. pp. 5-11.

altre parole, era considerato principio fondamentale della costruzione europea l'impossibilità delle istituzioni comunitarie di intervenire a sostegno di un Paese membro a rischio di *default*.

In seguito alla specifica situazione di vera e propria emergenza creatasi in Grecia¹⁰⁴, si è reso pertanto necessario escogitare soluzioni istituzionali *ad hoc*, al fine di arginare il *default* ellenico con conseguenze negative a catena sull'euro e sulle finanze pubbliche degli altri Stati membri, non esclusi quelli considerati fiscalmente virtuosi. Una volta definiti i meccanismi eccezionali di soccorso alla Grecia su base intergovernativa, per affrontare in modo più sistematico in sede comunitaria il problema del debito sovrano ed evitare contrasti con i Trattati, le istituzioni europee (e con esse gli Stati membri) hanno convenuto di istituzionalizzare gli strumenti di sostegno. Si è cercato, in particolare, di predisporre meccanismi giuridico-finanziari in grado di affrontare tempestivamente i problemi di instabilità sistematica, anche definendo un sistema di regole, condizioni e sanzioni idoneo a disincentivare comportamenti opportunistici¹⁰⁵.

Scopo di questo Capitolo è quello di analizzare, da un punto di vista istituzionale e giuridico, le riforme introdotte per risolvere la crisi del debito sovrano nella zona euro e per la risoluzione dei problemi di carattere generale a lungo non affrontati. Considerato il rapido e talvolta apparentemente confuso susseguirsi degli eventi, appare opportuno dare conto di quelli principali come premessa all'analisi dei diversi temi oggetto di approfondimento, seguendo per quanto possibile l'ordine cronologico e privilegiando i maggiori avvenimenti di carattere economico, per affrontare successivamente le principali riforme istituzionali realizzate in ambito dell'UE¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Dove è bene ricordare che il peggioramento dei conti pubblici ha tardato a comparire in tutta la sua gravità anche a causa di serie carenze nelle informazioni statistiche. Sulla crisi finanziaria greca e sulle azioni intraprese dall'ordinamento europeo per fronteggiarla, v. M. LO BUE, *La crisi del debito greco e la reazione dell'Unione*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, pp. 175 ss.

¹⁰⁵ Sugli strumenti di assistenza finanziaria, v. G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, op. cit., pp. 389 ss.

¹⁰⁶ Sulla cronologia degli eventi (a partire dal 2008), corredata da *link* ai diversi documenti rilevanti, si rinvia alla pagina web del Commissario agli affari economici e finanziari dedicata alla risposta dell'UE alla crisi finanziaria in atto: http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/index_en.htm. Per un commento delle azioni intraprese dall'UE e dagli Stati membri fino al dicembre 2011 v. J.V. LOUIS, *Les réponses la crise*, in *Cahiers droit europ.*, 2011, p. 353-367.

L'Europa avverte i primi segnali di crisi in seguito al fallimento della banca d'affari statunitense Lehman Brothers¹⁰⁷, che mette anche in evidenza il livello di indebitamento del sistema bancario islandese superiore di circa sei volte rispetto al proprio PIL. Data la gravità della situazione e nonostante l'intervento di nazionalizzazione attuato dal governo, risulta necessaria l'azione del Fondo Monetario Internazionale (FMI)¹⁰⁸ volta a sostenere l'economia islandese. Alcuni mesi dopo tale provvedimento, il primo ministro greco Papandreou annuncia le difficoltà economiche della Grecia, che vedono il rapporto tra deficit e Pil ben superiore al livello massimo imposto dal Trattato di Maastricht. Nonostante l'annuncio di provvedimenti da parte del governo, l'incertezza sullo stato delle finanze pubbliche elleniche porta la sfiducia nei mercati finanziari, e ciò si riflette in una riduzione della fiducia nell'euro. Quest'ultimo vede progressivamente ridurre il proprio valore. Gli altri Paesi europei, e in particolare la Germania, decidono di non intervenire a sostegno della Grecia, rendendo la situazione sempre più difficile, finché nel maggio 2010 viene adottato un piano di aiuti al fine di evitare l'inevitabile fallimento della stessa Grecia e la conseguente influenza sull'euro con ricadute su tutti gli altri paesi europei. Tra i mesi di febbraio e marzo del 2010 si decise di attivare, nei confronti della Grecia, un meccanismo di prestiti bilaterali da parte dei singoli Paesi membri dell'Unione, nell'ambito di un programma coordinato dalla Commissione europea, con la partecipazione del FMI, per complessivi 110 miliardi¹⁰⁹. Il meccanismo in questione è stato definito in due distinti accordi stipulati

¹⁰⁷ Avvenuto nel settembre 2008.

¹⁰⁸ Il Fondo Monetario Internazionale (FMI) è un istituto specializzato dell'Organizzazione delle Nazioni Unite creato nel 1945 a seguito degli accordi di Bretton Woods. Tale istituto, finanziato dalle quote di sottoscrizione versate dai Paesi aderenti, si propone di eliminare le restrizioni sul commercio estero, di promuovere la cooperazione monetaria internazionale e di favorire una crescita equilibrata del commercio mondiale su scala globale. A tal fine, il FMI discute con le autorità locali dei singoli Paesi ad esso aderenti le politiche idonee che possono ragionevolmente portare ad una maggiore stabilità dei tassi di cambio e favorire la crescita economica del Paese. Inoltre, il FMI si propone di offrire assistenza tecnica in materia di politica fiscale, politica monetaria, supervisionando il sistema bancario e finanziario dei vari Stati. Ulteriore importante funzione espletata dal Fondo è quella di sostegno ai Paesi che hanno una bilancia dei pagamenti in difficoltà, in modo tale da evitare crisi finanziarie.

¹⁰⁹ Dei 110 miliardi di euro rientranti nel piano di sostegno finanziario alla Grecia, 80 miliardi sono stati stanziati dagli Stati membri della zona euro e 30 dal Fondo Monetario Internazionale. M. LO BUE, *La crisi del debito greco e la reazione dell'Unione*, cit., pp. 175-176, ricorda che «tra i nodi centrali da sciogliere, quello più complesso – per ragioni di natura politica ed economico-istituzionale – ha riguardato il ruolo del FMI nell'operazione di salvataggio. Gli esperti del Fondo, infatti, sono soliti offrire ai paesi in difficoltà suggerimenti sulle scelte da adottare in materia di politica fiscale e monetaria: tagli alla spesa pubblica,

l'8 maggio 2010. Il primo accordo, il *Loan Facility Agreement*, è stato stipulato tra la Grecia¹¹⁰ e gli altri Stati della zona euro. In questo accordo sono stati definiti i reciproci diritti e doveri in relazione ai prestiti bilaterali erogabili in favore del Paese ellenico, nell'ambito di un programma triennale coordinato dalla Commissione europea¹¹¹. La Grecia ha ricevuto ricevere la prima *tranche* dello stanziamento previsto soltanto dopo aver accettato i *memorandum* predisposti dalla Commissione in cui sono indicate le misure di politica economica e finanziaria da adottare. I successivi versamenti sono quindi decisi dall'Eurogruppo, previa consultazione della Banca centrale europea (BCE), a seguito della verifica da parte della Commissione circa l'effettiva attuazione delle misure e la loro corrispondenza al programma di aggiustamento.

Il secondo accordo, denominato *Intercreditor Agreement*, è stato contestualmente stipulato tra tutti gli Stati membri dell'area euro, ad eccezione della Grecia. In tale accordo, gli Stati hanno concordato i reciproci diritti e doveri con riguardo al funzionamento del programma di prestiti bilaterali alla Grecia. L'efficacia dell'accordo, tuttavia, è subordinata all'adesione di una soglia minima di mutuanti pari ai due terzi dell'importo convenuto. Trattandosi, infatti, di un intervento di emergenza adottato al di fuori delle procedure comunitarie e degli stanziamenti di bilancio dell'Unione, l'adesione è condizionata al perfezionamento delle procedure di approvazione in sede nazionale. A tal fine, gli Stati della zona euro hanno tempestivamente adottato le misure normative richieste secondo le procedure costituzionali e parlamentari previste dai rispettivi ordinamenti.

Tuttavia, essendo vigente la regola del *no bail-out*, come sopra ricordato, ci si è interrogati su quale potesse essere, a livello europeo, il fondamento giuridico del piano di salvataggio del Paese ellenico. Sul punto, la dottrina ha notato come «i leader europei hanno individuato (...) nell'art. 122, par. 2, del Trattato la base giuridica per legittimare

incremento della pressione fiscale, variazione dei tassi di interesse, provvedimenti volti a stabilizzare la valuta nazionale. Mentre le condizioni imposte dal FMI per la politica fiscale potevano essere accolte dalla Grecia con costi sociali non indifferenti, ma senza incorrere in alcun divieto, la politica monetaria degli Stati aderenti all'euro viene gestita dalla BCE nell'interesse di diciassette nazioni, con conseguenti difficoltà di adeguamento allo stato di bisogno di un singolo paese». In generale, si veda, A. VITERBO – R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Diritto dell'unione europea*, 2010, pp. 961 ss.

¹¹⁰ Con la Banca di Grecia in qualità di agente.

¹¹¹ E' interessante notare che è previsto, per tutta la durata del prestito, il diritto degli Stati prestatori, tramite la Commissione, di controllare lo stato di adempimento degli obblighi assunti dalla Grecia. A tal fine, la Commissione può inviare propri agenti per effettuare, anche mediante apposite ispezioni, i controlli tecnici e finanziari ritenuti necessari.

l'aiuto alla Grecia sotto forma di prestito»¹¹², aggirando in tal modo gli ostacoli discendenti dalla citata regola. Infatti, l'anzidetta disposizione stabilisce che «qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa». Sono sorti dei dubbi allorché ci si è chiesti se la poco prudente politica fiscale attuata dalla Grecia potesse essere considerata come una «circostanza eccezionale» e fuori dal proprio «controllo»; mediante un'interpretazione estensiva – ma sarebbe più corretto parlare di una forzatura - dell'art. 122, si è considerata la speculazione dei mercati finanziari come un esempio di circostanza eccezionale fuori dal controllo dei governi richiamato nella più volte citata disposizione¹¹³.

Su impulso della Cancelliera Merkel, viene chiesto al Presidente del Consiglio europeo, il belga Van Rompuy, nel marzo del 2010¹¹⁴, di costituire una *task force* - a composizione prevalentemente intergovernativa¹¹⁵ - con il compito di presentare, entro la fine dell'anno, le soluzioni necessarie all'adozione di un quadro giuridico e istituzionale volto a superare la crisi e a rafforzare la disciplina di bilancio. Sarà tale rapporto della *task force* Van Rompuy, reso pubblico nell'ottobre dello stesso anno, a

¹¹² M. LO BUE, *La crisi del debito greco e la reazione dell'Unione*, cit., p. 177.

¹¹³ Critico sul metodo adottato in questa occasione è M. LO BUE, *op. ult. cit.*, p. 177, il quale sottolinea che così facendo è stata «evitata una riforma del Trattato, che avrebbe richiesto tempi troppo lunghi rispetto all'emergenza della crisi, anche se le argomentazioni addotte hanno eluso la *ratio* dell'art. 125, dalla quale emerge un certo grado di riprovazione nei confronti del sostegno finanziario agli Stati membri in difficoltà; un siffatto tipo di gestione delle crisi rischia infatti di premiare politiche di bilancio dissolute, facendo insorgere un elevato pericolo di *moral hazard*. L'urgenza di salvare l'Unione monetaria, tuttavia, ha spinto gli Stati europei ad attuare un bilanciamento tra gli artt. 122 e 125, chiusosi con la netta prevalenza del primo, sacrificando la possibilità di infliggere una pena esemplare nei confronti di uno Stato inadempiente rispetto ai parametri di Maastricht, anche se le misure approntate risulteranno tutt'altro che indolori per la Grecia, che non verrà esonerata dalle proprie gravi responsabilità».

¹¹⁴ A seguito del Consiglio europeo del 26-27 marzo 2010.

¹¹⁵ Alla *task force* hanno preso parte, oltre allo stesso Van Rompuy in qualità di presidente, i rappresentanti di tutti i 27 Paesi membri (in larga parte i Ministri delle finanze), il Commissario europeo agli Affari economici e monetari, Olli Rehn, in rappresentanza della Commissione europea, il presidente Jean-Claude Trichet per la BCE e il Primo Ministro Jean-Claude Juncker per l'Eurogruppo.

elaborare per la prima volta in effetti un primo organico programma di riforma della *governance* economica¹¹⁶.

La destinazione di maggiori risorse a disposizione dell'intervento di assistenza costituisce invece oggetto di un impegno dei Capi di Stato e di governo, formalizzato nelle Conclusioni del Consiglio dell'UE del maggio 2010 a fronte di forti pressioni dei mercati sui titoli del debito pubblico di Spagna e Portogallo. Tale accordo vincola gli Stati a rendere disponibili, ove necessarie nei confronti di Stati membri a rischio di *default*, ulteriori risorse fino a 440 miliardi di euro mediante l'istituzione di un «veicolo speciale», chiamato ad emettere obbligazioni, garantite dagli Stati membri in proporzione al loro contributo al capitale della BCE.

Il veicolo speciale, denominato *European Financial Stability Facility* (Efsf), è stato costituito il 7 giugno 2010 in forma di società (di diritto privato) a responsabilità limitata di diritto lussemburghese da un unico socio¹¹⁷, assumendo tuttavia anche delle caratteristiche pubblicistiche per la garanzia, per la sua operatività e per le sue finalità. Sotto tale ultimo profilo, l'obiettivo dell'ente in esame è quello di preservare la stabilità finanziaria dell'UEM offrendo assistenza, condizionata a rigorosi criteri di risanamento, agli Stati europei in crisi che ne facciano richiesta. Subito dopo l'istituzione, la società ha stipulato un accordo (*Framework Agreement*) con i sedici Stati della zona euro, i quali, nel controfirmare l'accordo, si definiscono azionisti della società. Questa, pertanto, secondo quanto previsto dallo statuto, ha immediatamente aperto la propria struttura all'ingresso di nuovi soci, cioè i sedici Stati della zona euro, i quali hanno contestualmente provveduto alla sottoscrizione delle relative quote.

L'Italia, in particolare, ha dato seguito all'accordo raggiunto in sede europea attraverso l'art. 17 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78¹¹⁸ con cui si autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad assicurare la partecipazione italiana al capitale della società e a concedere la garanzia dello Stato sulle passività emesse, al fine di costituire la provvista finanziaria necessaria per concedere gli eventuali prestiti agli Stati membri dell'area euro.

¹¹⁶ Sull'articolazione di tale programma, v. *infra*.

¹¹⁷ Che nel caso di specie è il Granducato di Lussemburgo.

¹¹⁸ Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Esiste pertanto una perfetta identificazione tra gli azionisti dell'Efsf e gli Stati della zona euro e tra questi e i garanti degli strumenti finanziari emessi dalla società. Può ovviamente essere escluso dal gruppo dei garanti lo Stato che nel caso specifico abbia richiesto l'assistenza finanziaria europea. E' infatti ben comprensibile come lo Stato richiedente non presti garanzia rispetto alle operazioni di provvista finanziaria attivate a suo beneficio. Così come discende dai principi generali in materia di conflitto di interessi che lo Stato richiedente sia escluso da qualsiasi accordo e decisione in ordine al rilascio e alla gestione del prestito. Ciò però non significa che lo Stato perda la qualità di socio.

La struttura decisionale è duplice. Vi è un Consiglio di amministrazione composto dai rappresentanti ad alto livello dei 17 Paesi della UEM. Partecipano come osservatori un rappresentante della BCE e uno della Commissione europea. A questo Consiglio spettano le decisioni di natura tecnica che richiedono comunque la maggioranza dei due terzi, mentre l'unanimità è necessaria per i casi più importanti. In questa *governance* conta molto anche l'Eurogruppo, sia di fatto sia per delega. Vi è poi un amministratore delegato che risponde al Consiglio di amministrazione e che guida una struttura esecutiva snella in quanto le operazioni più complesse sono delegate alla Banca europea per gli investimenti (BEI), alla BCE e al «*Finanzagentur*», cioè all'ufficio di gestione del debito della Repubblica federale tedesca.

In conclusione, la valutazione data da parte della dottrina economica sul Fondo Efsf è positiva, pur consapevole che far nascere e funzionare un fondo così complesso è operazione molto difficile¹¹⁹. Si è osservato che restano da risolvere alcuni problemi, due dei quali in particolare. Il primo è di natura contabile in quanto Eurostat conteggia nel debito pubblico dei singoli Stati membri dell'UE le garanzie al Fondo Efsf per ogni emissione obbligazionaria dello stesso per effettuare prestiti. Si tratta di una scelta non esente da critiche. Il secondo è il mancato utilizzo della disponibilità finanziaria totale acquisibile dal Fondo, virtualmente pari a 440 miliardi di euro, come detto¹²⁰.

Nella seduta del 24-25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha convenuto sulla necessità per gli Stati membri della zona euro di istituire, con apposito Trattato, il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES o ESM)¹²¹, ossia un organismo permanente per

¹¹⁹ Cfr. A. QUADRIO CURZIO, *I Fondi salva Stati europei. Limiti, pregi, potenzialità*, in *Il Mulino*, 2012, p. 855.

¹²⁰ Inizialmente, infatti, il Fondo in questione non ha utilizzato tutte le proprie risorse.

¹²¹ Per un approfondimento di tale organismo permanente, cfr. G. NAPOLITANO, *Il*

la tutela della stabilità finanziaria della zona euro, che assumerà il ruolo del Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria (FESF) e, dopo il mese di giugno 2013, del Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (MESF). Per fare ciò si è reso tuttavia necessario modificare il TFUE, aggiungendo all'art. 136 un ulteriore paragrafo. In base alla nuova disposizione, «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».

In particolare, il MES è un meccanismo di assistenza finanziaria, che assumerà la natura di organizzazione intergovernativa¹²² con sede in Lussemburgo, il cui scopo è di consentire ai paesi europei di fronteggiare, adeguatamente e tempestivamente, problemi finanziari di estrema gravità. Ai sensi dell'art. 3 del Trattato istitutivo, il compito del MES è quello di mobilitare finanziamenti e fornire assistenza finanziaria a beneficio degli Stati membri della zona euro che sono (o rischiano di essere) interessati da gravi problemi finanziari; ciò al fine di salvaguardare la stabilità finanziaria dell'intera zona euro. Nell'ambito del sostegno finanziario, il MES potrà anche acquistare sul mercato primario titoli emessi da uno Stato sovrano.

Per quanto riguarda la *governance*, gli organi principale del MES sono il Consiglio dei governatori, il Consiglio di amministrazione ed il Direttore generale (art. 4). Il Consiglio dei governatori, composto da un componente per ciascuno degli Stati membri del MES, nonché, in qualità di osservatori, dal Commissario europeo per gli affari economici, dal Presidente dell'Eurogruppo e dal Presidente della BCE, assume le principali decisioni relative al funzionamento del MES.

Il Consiglio di amministrazione svolge invece i compiti specifici delegati dal Consiglio dei governatori o disposti dal Trattato istitutivo. Ogni governatore nomina un

Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, pp. 461 ss. e A. PADOA-SCHIOPPA, *Il Trattato ESM: osservazioni critiche*, Centro Studi sul Federalismo, 29 marzo 2012, reperibile su www.csfederalismo.it.

¹²² G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, cit., p. 463, osserva che il Trattato istitutivo definisce il MES «una “*International financial institution*”. Si tratta di una formulazione carica di ambiguità. (...) Il riferimento al carattere internazionale dell'ente è coerente con la natura della fonte istitutiva del Meccanismo: un trattato stipulato tra Stati sovrani, estraneo alla cornice europea. Ma l'aggancio con le carte fondamentali dell'Unione, la partecipazione riservata agli Stati membri, la complementarità con la politica monetaria e la *governance* economica comune rivelano la dimensione autenticamente europea di tale organismo, che sarebbe vano occultare dietro l'anodino riferimento alla sua generica dimensione internazionale».

amministratore e un supplente, tra persone dotate di elevata competenza in campo economico e finanziario.

Infine, il Direttore generale è nominato – per cinque anni (rinnovabili per una sola volta) – dal Consiglio dei governatori fra i candidati dotati di esperienza internazionale pertinente e di elevato livello di competenza in campo economico e finanziario. Presiede le riunioni del Consiglio di amministrazione e partecipa alle riunioni del consiglio dei governatori.

Il Consiglio dei governatori ed il Consiglio di amministrazione decidono “di comune accordo”, a maggioranza qualificata o a maggioranza semplice. In particolare, il Consiglio dei governatori delibera all’unanimità su questioni di particolare rilevanza relative alla concessione dell’assistenza finanziaria, alle capacità di prestito del MES e alle variazioni della gamma degli strumenti utilizzabili.

Dal punto di vista procedurale, l’assistenza finanziaria del MES è concessa su iniziativa di parte, ossia su richiesta dello Stato membro bisognoso al Presidente del Consiglio dei governatori. Alla ricezione della richiesta, il Consiglio dei governatori chiederà alla Commissione europea di valutare, di concerto con la BCE, se esista un rischio per la stabilità finanziaria della zona euro nel suo insieme o dei suoi Stati membri e di effettuare un’analisi rigorosa della sostenibilità del debito pubblico. La Commissione, pertanto, esaminerà le effettive necessità di finanziamento dello Stato membro richiedente e l’entità della partecipazione privata necessaria. In virtù di tale valutazione, il Consiglio dei governatori darà mandato alla Commissione europea – di concerto con la BCE e, laddove possibile, insieme al FMI -di negoziare un programma di aggiustamento macroeconomico con lo Stato membro interessato, precisato in un apposito *memorandum* d’intesa. La Commissione proporrà quindi al Consiglio l’adozione di una decisione di approvazione del programma di aggiustamento macroeconomico. Su questa base, il Consiglio deciderà sulla concessione dell’assistenza finanziaria e sulle modalità e condizioni della sua fornitura¹²³.

Il MES avrà un fondo di dotazione di 700 miliardi di euro (costituito in parte da capitale versato dagli Stati membri e in parte da garanzie degli Stati membri della zona euro) e una capacità effettiva di prestito pari a 500 miliardi di euro. La congruità della capacità di prestito sarà riesaminata periodicamente e almeno ogni cinque anni. Si

¹²³ Per ulteriori aspetti circa il procedimento di accesso all’assistenza finanziaria del MES v. G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell’Unione*, cit., pp. 465-467.

cercherà di integrare la capacità di prestito del MES attraverso la partecipazione del FMI alle operazioni di assistenza finanziaria, mentre gli Stati membri che non fanno parte della zona euro possono anche partecipare su una base *ad hoc*.

Le modalità di partecipazione del settore privato agli aiuti forniti, nell'ambito del MES, ad uno Stato sovrano saranno decise caso per caso e dipenderanno dal risultato dell'analisi della sostenibilità del debito e dalle potenziali implicazioni per la stabilità finanziaria della zona euro. In particolare:

a) se l'analisi della sostenibilità avrà esito positivo, nel senso che il programma di aggiustamento macroeconomico adottato dallo Stato membro presenta realistiche possibilità di ricondurre il debito pubblico su un percorso sostenibile, lo Stato membro beneficiario avvierà iniziative che incoraggino i principali investitori privati a mantenere le proprie esposizioni;

b) se, per contro, l'analisi della sostenibilità avrà esito negativo, lo Stato membro beneficiario dovrà avviare negoziati con i creditori del settore privato per assicurarne la partecipazione diretta al ripristino della sostenibilità del debito. Per ottenere assistenza finanziaria lo Stato membro dovrà necessariamente disporre di un piano credibile e dimostrare un impegno sufficiente ad assicurare una partecipazione adeguata e proporzionata del settore privato. Nell'ambito del programma sarà effettuato un monitoraggio dei progressi compiuti nell'attuazione del piano, dei quali si terrà conto nelle decisioni sull'erogazione di fondi.

L'istituzione del MES ha una valenza positiva secondo la dottrina, in quanto «per la prima volta, anche l'UE accetta, (...), seppure attraverso un tortuoso percorso giuridico-istituzionale, di dotarsi di un fondo comune che possa sostenere, volta per volta, lo Stato membro e i suoi cittadini che ne abbiano bisogno». Con la rilevante conseguenza che «L'UE si trasforma così da comunità di (soli) benefici a comunità (anche) di rischi»¹²⁴. Ciononostante, altra parte della dottrina ha sottolineato che esistono due difetti di fondo nel Trattato MES, riconducibili uno nel meccanismo di voto e l'altro nel suo fondamento costituzionale¹²⁵. In relazione al primo, si è

¹²⁴ È il pensiero di G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, cit., p. 468. Condivide la tesi anche A. PADOA-SCHIOPPA, *Il Trattato ESM: osservazioni critiche*, cit. Sul processo di trasformazione dell'Unione economica e monetaria da «comunità di benefici» a «comunità di rischi» nutre invece dei dubbi E. CHITI, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, spec. p. 788.

¹²⁵ Cfr. A. PADOA-SCHIOPPA, *Il Trattato ESM: osservazioni critiche*, cit.

evidenziato che «La procedura prevista ha due difetti. Il primo è di esigere l'unanimità nelle decisioni essenziali, il secondo è di prevedere il voto ponderato anziché il voto per teste. Quando si è voluto creare un organo di decisione veramente funzionale ed efficace, la Banca Centrale Europea, il Trattato di Maastricht ha previsto per tutte le decisioni il principio maggioritario e per di più con il voto per teste e non per quote: conta la qualità degli argomenti, non il peso del Paese di appartenenza di chi li sostiene». Per quanto attiene invece al fondamento costituzionale, viene chiarito che «Giustamente il Trattato ESM prevede ruoli importanti per la Commissione europea e per la Corte di Giustizia. Dunque la logica intergovernativa che domina in questa fase dell'Unione è stata qui superata e opportunamente corretta. Senonché il Trattato omette completamente il Parlamento europeo. Ciò ci sembra ingiustificabile. In un momento storico nel quale sempre più spesso si lamenta che il cittadino non si senta rappresentato dalle istituzioni dell'Unione, tagliare fuori il solo organo che possiede una legittimazione democratica diretta al livello europeo è peggio di un peccato di omissione: è un grave errore politico».

Nonostante l'istituzione del MES sia recente, esso è già stato oggetto di attenzione da parte della giurisprudenza, sia comunitaria che costituzionale (nel caso di specie, quella tedesca).

Con la nota decisione del 12 settembre 2012, la Corte costituzionale federale tedesca si è infatti pronunciata sulla compatibilità del MES (nonché del *Fiscal Compact*, su cui v. *infra*) con la Legge fondamentale (LF), chiarendo – in continuità con la propria giurisprudenza – alcune condizioni che la Germania dovrà osservare nei procedimenti di ratifica. Il *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) ha respinto diversi ricorsi cautelari volti a far arrestare l'*iter* di ratifica e promulgazione delle leggi di ratifica del MES e del *Fiscal Compact* (entrambe approvate dal *Bundestag* e dal *Bundesrat* il 29 giugno 2012), delle leggi relative alla decisione del Consiglio europeo sull'art. 136, comma 3, del TFUE, con cui viene consentito l'istituzione del MES, e delle leggi che regolano la partecipazione tedesca allo stesso MES. Il rigetto è stato corredato dall'introduzione di due condizioni poste all'ammissibilità della ratifica della normativa sul MES: 1) deve essere comunque assicurato il rispetto del limite di responsabilità economica per ciascun membro del nuovo c.d. Fondo Salva-Stati, previsto dall'art. 8 comma 5 frase 1 del Trattato istitutivo del MES, secondo cui «La responsabilità di ciascun membro del MES è in ogni caso limitata alla sua quota di capitale autorizzato al prezzo di emissione determinato». Conseguentemente, il limite del coinvolgimento economico della

Repubblica Federale di Germania nel fondo finanziario in questione, la cui quota di capitale sottoscritta ammonta a € 190.024.800.000, deve considerarsi assoluto ed insuperabile fin quando i rappresentanti tedeschi presenti negli organi costitutivi del fondo non approvino la sottoscrizione di ulteriori quote del MES; 2) Sulla scia di una giurisprudenza ormai consolidata, è stata ribadita la necessità di garantire i diritti di informazione del *Bundestag* e *Bundesrat*, pur nel quadro di una normativa, quale quella sul MES, che reca disposizioni sulla riservatezza di documenti e sugli obblighi professionali di segretezza in capo alle persone coinvolte nell'attività riconducibili al fondo¹²⁶.

Nel frattempo, nell'autunno del 2010 viene adottato il Rapporto della *task force* Van Rompuy. La Commissione esplicita in maniera più chiara la riforma del PSC con sei proposte legislative (il c.d. *six pack*). Sempre la Commissione avvia i lavori di preparazione del primo «semestre europeo» con la presentazione della prima *Annual Growth Survey*. Viene deciso un programma di assistenza anche per l'Irlanda, con interventi coordinati della EFSF e del FMI. Proseguono i lavori in Consiglio sul *six pack*. Viene accolta l'idea di trasformare la EFSF in un meccanismo permanente che si chiamerà ESM, una sorta di vero e proprio fondo monetario europeo e ne vengono definite le caratteristiche essenziali. Nel marzo del 2011 viene deciso un programma di assistenza da parte del EFSF e del FMI nei confronti del Portogallo. Tra il febbraio e il marzo del 2011 viene adottato, su richiesta della Germania e della Francia, il «Patto euro plus» che, come si avrà modo di vedere nel corso della trattazione, rappresenta una forma ulteriore di coordinamento rafforzato tra Paesi membri dell'euro su politiche aventi un impatto diretto sulla competitività dei sistemi Paese, un'iniziativa che si aggiunge e si va ad inserire nella procedura del «semestre europeo» con l'intento di rafforzarne gli obiettivi.

A seguito dell'approvazione, da parte del Consiglio Ecofin, delle proposte legislative in materia di riforma del PSC avvenuta il 15 febbraio 2011 e con le decisioni

¹²⁶ Per un'analisi della decisione in esame, che risulta interessante per i vari profili che affronta e che in questa sede non possono essere trattati, v. A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla lettura*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2012; F. PEDRINI, *Le «cautele» di Karlsruhe in ordine al Fondo «salva Stati» (commento alla sentenza del Tribunale costituzionale del 12 settembre 2012)*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 894-897; G.L.TOSATO, *Il sì all'ESM della Corte costituzionale tedesca*, in *www.affarinternazionali.it*; A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2012.

del Consiglio europeo straordinario dell'11 marzo dello stesso anno sul «Patto euro plus» inizia a prendere forma, in maniera organica, la riforma complessiva della *governance* economica europea, che troverà ulteriore assestamento con l'adozione del *six pack*.

2.1. Il «semestre europeo»

Il Consiglio economia e finanza (ECOFIN) del 7 settembre 2010, in esecuzione di un indirizzo espresso dal Consiglio europeo nel giugno del medesimo anno, ha deciso di avviare, a partire dal mese di gennaio 2011, il «semestre europeo»¹²⁷, approvando contestualmente le conseguenti modifiche al «Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita» predisposte dal Comitato economico e finanziario.

Considerato uno dei pilastri nella nuova *governance* economica europea¹²⁸, il «semestre europeo» si sostanzia nell'introduzione di un ciclo di procedure (definite temporalmente) che dovrebbe garantire un coordinamento *ex ante* e una più adeguata sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri da parte del Consiglio europeo su impulso della Commissione.

In virtù di questa normativa, si registrano due conseguenze di rilievo. La prima è che in sede europea si instaura, nei primi sei mesi dell'anno, una discussione preventiva sulle politiche nazionali e sui principali interventi di riforma con effetti economico-finanziari. Dall'applicazione delle nuove norme discende inoltre l'esigenza di rafforzare il coordinamento tra programmazione nazionale e programmazione europea.

In particolare, gli Stati membri sono vincolati a tener conto degli indirizzi stabiliti a livello comunitario al momento della predisposizione dei Programmi di stabilità (o di convergenza) elaborati nell'ambito del PSC e dovranno elaborare anche dei «Programmi nazionali di riforma» nell'ambito della complessiva strategia «Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva»¹²⁹ elaborata dalla Commissione.

¹²⁷ Il «semestre europeo» ha trovato fondamento legislativo nel regolamento n. 1175/2011. Esso non va confuso con il semestre di presidenza dell'Unione europea che, secondo quanto disposto dagli artt. 16, par. 9, TUE e 236 TFUE, consiste nel sistema di rotazione paritaria a cadenza semestrale dei governi dei Paesi membri nel ricoprire il ruolo di presidenza del Consiglio dell'UE. Sul semestre europeo, in dottrina, da ultimo, A. PASSARO, *Il bilancio dello Stato nella prospettiva europea*, op. cit., spec. pp. 83 ss.

¹²⁸ V. G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., p. 33.

¹²⁹ La definizione di strategia «Europa 2020», che sostituisce la strategia di Lisbona, è

Nel dettaglio, il calendario del «semestre europeo» si articola nel seguente ciclo di procedure:

- nel mese di *gennaio* di ogni anno, la Commissione presenta al Parlamento europeo l'analisi annuale sulla crescita in cui fornisce l'indagine sulle prospettive macroeconomiche e formula le proposte strategiche per l'economia europea;
- nel mese di *febbraio/marzo*, il Consiglio europeo elabora le linee guida con cui indica i principali obiettivi di politica economica e di bilancio sia per l'UE che per gli Stati membri e le possibili strategie di riforma per conseguire tali obiettivi;
- nel mese di *aprile*, gli Stati membri, anche in considerazione delle indicazioni fornite dal consiglio europeo, sottopongono contestualmente i Piani nazionali di riforma, formulati nell'ambito della nuova strategia europea per la crescita e l'occupazione, e i Piani di stabilità e convergenza, elaborati nell'ambito del PSC;
- nei mesi di *giugno e luglio*, sulla base di tali piani, la Commissione europea elabora raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri e il Consiglio Ecofin e il Consiglio occupazione e affari sociali approvano le raccomandazioni della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno;
- infine, nella *seconda metà dell'anno*, ciascuno Stato membro, tenuto conto delle raccomandazioni e delle decisioni ricevute dalla Commissione e dal Consiglio,

rinvenibile nel Consiglio europeo del 17-18 giugno 2010 e si incentra su cinque obiettivi principali: 1) portare al 75% il tasso di occupazione per la popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni, anche mediante una maggiore partecipazione dei giovani, dei lavoratori più anziani e di quelli poco qualificati e una migliore integrazione dei migranti nella popolazione attiva; 2) migliorare le condizioni per la ricerca e lo sviluppo, in particolare allo scopo di portare al 3% del PIL la spesa per investimenti pubblici e privati combinati in tale settore; 3) ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 20% (rispetto ai livelli del 1990) o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni, ovvero nel quadro di un accordo globale e completo per il periodo successivo al 2012, a condizione che altri Paesi si impegnino ad analoghe riduzioni delle emissioni; contestualmente, si intende portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile e migliorare del 20% l'efficienza energetica; 4) migliorare i livelli d'istruzione, in particolare riducendo i tassi di dispersione scolastica al di sotto del 10% e aumentando la percentuale delle persone tra i 30 e i 34 anni che hanno completato l'istruzione terziaria o equivalente almeno al 40%. Il Consiglio europeo ha ribadito la competenza degli Stati membri a definire e attuare obiettivi quantitativi nel settore dell'istruzione; 5) promuovere l'inclusione sociale, in particolare attraverso la riduzione della povertà, mirando a liberare almeno 20 milioni di persone dal rischio di povertà e di esclusione.

predispone il bilancio e le misure di politica economica finalizzate al loro conseguimento.

A seguito dell'adozione del regolamento n. 1175/2011, gli Stati membri devono tenere conto delle indicazioni loro rivolte dal Consiglio nello sviluppare le proprie politiche economiche, occupazionali e di bilancio e prima di intraprendere misure in grado di incidere notevolmente sui bilanci degli anni successivi. La mancata adozione da parte di uno Stato degli interventi richiesti dal Consiglio comporta: 1) ulteriori raccomandazioni ad adottare decisioni specifiche; 2) un avvertimento della Commissione ai sensi dell'art. 121, paragrafo 4 del TFUE; 3) misure sulla prevenzione e la correzione dei disavanzi o degli squilibri macroeconomici¹³⁰ allorquando ne ricorrano le condizioni. Rientra nell'ambito del «semestre europeo» anche il regolamento sulla prevenzione e repressione degli squilibri macroeconomici. Infine, con l'obiettivo di garantire l'attuazione delle misure previste nell'ambito del semestre, è disposto un monitoraggio rafforzato da parte della Commissione, anche attraverso «missioni di sorveglianza» negli Stati membri.

Come è evidente, l'introduzione del «semestre europeo» ha posto al centro dell'attenzione il tema della programmazione economico-finanziaria delle risorse e degli investimenti pubblici, comportando una rimodulazione – più stringente e pervasiva – dei tempi, delle procedure nazionali e dei contenuti della programmazione medesima. In proposito, si è osservato 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 (...) della programmazione economico-finanziaria, nell'ambito di un più ampio quadro di valutazione dello stato di salute dell'economia dei Paesi membri che si avvale anche (...) di indicatori macroeconomici provenienti dal settore privato (ad esempio, l'indebitamento delle famiglie e delle imprese)»¹³¹.

Al fine di adeguare il sistema nazionale delle decisioni di bilancio – con particolare riferimento ai contenuti, alle procedure e alla tempistica di esame dei principali documenti contabili nazionali – ai nuovi orientamenti delle istituzioni europee

¹³⁰ Previste dai regolamenti sul *six pack*, i cui aspetti rilevanti saranno esaminati diffusamente nei prossimi paragrafi.

¹³¹ Le parole riportate nel testo sono di G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2001, p. 3.

adottati dalla citata normativa comunitaria in materia di preventivo coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, in Italia si è approvata la citata legge n. 39/2011¹³².

In particolare, intervenendo nei rapporti con l'UE in materia di finanza pubblica, la legge in questione da un lato inserisce, tra i principi fondamentali contenuti nella legge n. 196/2009, quello della coerenza della programmazione finanziaria dell'insieme delle amministrazioni pubbliche con le procedure e i criteri stabiliti dall'UE¹³³ e, dall'altro, prevede un ampio e pieno coinvolgimento delle Camere nell'esame dei progetti, degli atti e dei documenti elaborati dalle istituzioni dell'UE nell'ambito del «semestre europeo», stabilendo che tali documenti siano sottoposti all'esame del Parlamento e che il Ministro dell'economia e delle finanze riferisca alle Commissioni parlamentari competenti in ordine alle linee guida di politica economica e di bilancio elaborate dal Consiglio europeo, fornendo una valutazione dei dati e delle misure prospettate, nonché dei loro effetti per il nostro Paese.

Il coordinamento tra la programmazione europea e quella nazionale viene realizzato attraverso alcune modifiche al ciclo e al contenuto degli strumenti della programmazione nazionale, in coerenza con il «semestre europeo». Non è questa naturalmente la sede per una complessiva disamina dei numerosi aspetti disciplinati dalla legge n. 39/2011¹³⁴: occorre tuttavia sottolineare come quest'ultima anticipa il

¹³² Un primo commento delle modifiche apportate dalla legge n. 39/2011 alla legge n. 196/2009 è di R. DICKMANN, *La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della governance economica europea*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2011. Si segnala peraltro che il processo di riforma è, per certi versi, ancora *in itinere*, in quanto l'art. 50 della legge n. 196/2009 delega il Governo ad adottare (entro quattro anni dall'entrata in vigore della legge stessa) un decreto legislativo recante un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato nonché in materia di tesoreria, nel quale confluirà la stessa legge n. 196/2009.

¹³³ Affermando altresì la conseguente responsabilità di tutti i livelli di governo nel perseguimento dei comuni obiettivi di finanza pubblica (art. 1).

¹³⁴ Per un'approfondita analisi degli altri aspetti disciplinati da tale legge, v. A. MONORCHIO – L.G. MOTTURA, *op. ult. cit.*, spec. pp. 173 ss. nonché MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La modifica della legge di contabilità e finanza pubblica alla luce del "Semestre europeo"*, cit. Sulla legge n. 39/2011, un giudizio complessivamente positivo si può leggere in G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, cit., spec. p. 11. Tale A., infatti, dopo avere ricordato le tre direttrici fondamentali su essa è basata - ossia la ridefinizione del ciclo annuale degli strumenti di governo dei conti pubblici alla luce della scansione procedurale e della tempistica stabilite a livello europeo; l'adeguamento della normativa statale ai rinnovati principi della sana gestione finanziaria, già introdotti dal diritto dell'Unione europea, ma ora intensificati sotto il profilo del carattere "prudenziale" delle politiche di bilancio, al fine di

processo di programmazione alla prima parte dell'anno, mentre non interviene sulla fase attuativa degli obiettivi, realizzata attraverso la manovra di finanza pubblica. Il nuovo strumento di programmazione finanziaria e di bilancio, introdotto in sostituzione dei precedenti¹³⁵, è il Documento di economia e finanza (DEF)¹³⁶, che si compone di tre sezioni e che deve essere presentato al Parlamento entro il 10 aprile di ogni anno per le conseguenti deliberazioni parlamentari. La prima sezione espone lo schema del Programma di stabilità in base agli elementi e le informazioni richieste dal nuovo Codice di condotta. La seconda contiene elementi e informazioni riconducibili alla Relazione sull'economia e finanza pubblica e - in misura minore - alla Decisione di finanza pubblica. La terza reca lo schema del Programma nazionale di riforma con gli elementi e le informazioni previsti dai regolamenti dell'UE e dalle specifiche linee guida. Tale documento diviene uno strumento fondamentale in un sistema di programmazione di ampio respiro, riferibile ad un arco temporale almeno triennale. È previsto, inoltre, in coerenza con le procedure europee, che nel mese di settembre (entro il giorno 20) il Governo presenti alle Camere la Nota di aggiornamento al DEF¹³⁷ che dovrà contenere, oltre all'eventuale aggiornamento delle previsioni economiche e degli obiettivi programmatici, le modifiche del citato Documento che si rendessero necessarie alla luce delle raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte all'Italia nel mese di giugno dalle istituzioni europee¹³⁸.

favorire il contenimento della spesa e la riduzione del debito pubblico; l'introduzione di misure di carattere residuale che, a vario titolo, perseguono l'adeguamento del sistema di bilancio e di contabilità agli ulteriori vincoli posti dal diritto dell'Unione europea – giunge alla conclusione che «emergono, nel complesso, i primi tasselli di un sistema di programmazione di bilancio, rimodellato sotto la spinta dei vincoli europei, che dovrebbe garantire alle amministrazioni maggiori certezze in ordine alle risorse disponibili, anche mediante la fissazione di tetti di spesa pluriennali, consentendo, in tal modo, di introdurre elementi mutuati da una metodologia top-down nella costruzione delle decisioni di finanza pubblica e nell'impiego delle risorse, secondo un approccio diffuso in ambito internazionale».

¹³⁵ Si tratta della Relazione sull'economia e finanza pubblica (REF) e della Decisione di finanza pubblica (DFP). Rispetto a questi documenti, il DEF presenta un patrimonio informativo più ricco e indica una serie di obiettivi più ampi.

¹³⁶ Art. 10 della legge n. 196/2009.

¹³⁷ La disciplina della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza è contenuta nell'art. 10-bis della legge n. 196/2009.

¹³⁸ D. CABRAS (*L'impatto della nuova governance economica europea sull'ordinamento italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, p. 388) sostiene che «In tal modo, l'obiettivo del semestre europeo – indurre gli Stati membri ad affrontare contestualmente le politiche per la stabilità finanziaria e le politiche per la competitività e la crescita da realizzare con riforme strutturali, ponendo in evidenza il nesso esistente tra salvaguardia dei conti pubblici e sviluppo dell'economia – diviene anche l'obiettivo della programmazione nazionale».

Infine, si prevede la c.d. manovra triennale di finanza pubblica, composta dalla legge di stabilità e dalla legge di bilancio, che deve essere presentata al Parlamento, come già anticipato, entro il 15 ottobre di ogni anno¹³⁹. Il Governo deve altresì presentare il disegno di legge di assestamento (entro il 30 giugno di ogni anno), la legge di approvazione del rendiconto, gli eventuali disegni collegati alla manovra di finanza pubblica (entro il mese di gennaio di ogni anno) e gli specifici strumenti di programmazione delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato¹⁴⁰.

I tempi previsti per la presentazione di tali documenti sono chiaramente volti ad assicurare un coordinamento del ciclo di bilancio nazionale con il «semestre europeo».

2.2. Il «Patto euro plus» e gli obiettivi della competitività, occupazione, sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzamento della stabilità finanziaria

L'attenzione delle istituzioni europee non si è tuttavia soffermata soltanto sugli strumenti diretti a coordinare e sorvegliare le politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, ma si è anche incentrata su un piano di riforme aggiuntive da adottare al fine di promuovere una crescita economica sostenibile, senza la quale peraltro i conti pubblici sono destinati a peggiorare.

Nel Consiglio europeo del 4 febbraio 2011, la cancelliera tedesca Angela Merkel ha proposto significative innovazioni in relazione alla ripartizione dei poteri di politica macroeconomica e all'ordinamento della finanza europea. Ciò è stato possibile per via dell'appoggio del Presidente francese Sarkozy.

Alla base di tali misure vi era l'idea di rendere più omogenei i comportamenti degli Stati in campo finanziario, attraverso l'introduzione di un «patto di convergenza economica rafforzata», che avrebbe comportato un coordinamento delle politiche macroeconomiche e di quelle sociali. Si sarebbe realizzata, secondo alcuni autori, un'«innovazione profonda»¹⁴¹. In particolare, gli obiettivi della proposta erano i seguenti: moderazione salariale, abolizione della scala mobile, nei Paesi in cui esiste, innalzamento dell'età pensionabile. Contemporaneamente, si sarebbero introdotti

¹³⁹ Art. 11 della legge n. 196/2009. In passato la scadenza per la presentazione era il 30 settembre.

¹⁴⁰ Art. 7, comma 2, legge n. 196/2009.

¹⁴¹ Cfr. G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., p. 28. Conforme R. DI MARIA – G. GENNARO, *La piattaforma normativa della governance economica U.E.: natura giuridica e rilevanza, a livello interno, dei vincoli europei alla finanza pubblica. Un'ipotesi ricostruttiva*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 27 maggio 2012, p. 4.

meccanismi sanzionatori più stringenti nei confronti degli Stati che violano i parametri finanziari stabiliti nel Patto, insieme ad una sorveglianza più incisiva nei loro confronti.

Contro questa proposta si sono schierati alcuni Stati, i quali hanno rilevato come un meccanismo di questo genere avrebbe comportato una pesante limitazione della loro autonomia in campi fin qui riservati agli Stati stessi, come ad esempio la politica fiscale e la politica sociale. Dopo un vivace dibattito nella riunione dei Capi di Stato e di governo della zona euro dell'11 marzo 2011 veniva delineata la nuova architettura istituzionale della *governance* economica europea, che rimodulava l'originaria proposta per farla accettare dai Paesi più deboli.

In particolare, è stato deciso di adottare un «Patto per l'euro», il cui fine è quello «di consolidare il pilastro economico dell'unione monetaria, fare un salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche della zona euro, migliorare la competitività e, quindi, aumentare il livello di convergenza. Il Patto verte principalmente su settori che rientrano nella sfera di competenza nazionale e che sono essenziali per migliorare la competitività e scongiurare squilibri dannosi. La competitività è fondamentale ai fini di una crescita più rapida e sostenibile dell'UE nel medio-lungo periodo, di livelli più elevati di reddito per i cittadini e della salvaguardia dei nostri modelli sociali. Gli Stati membri che non fanno parte della zona euro sono invitati a partecipare su base volontaria».

Gli obiettivi prioritari che dovranno essere perseguiti da ciascuno Stato membro aderente al Patto – che è obbligato tra l'altro a presentare le misure specifiche che intende adottare per il conseguimento degli stessi - sono i seguenti: stimolare la competitività e l'occupazione, rafforzare la stabilità finanziaria e assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche. I citati obiettivi dovranno essere realizzati attraverso interventi concreti, da inserire nei Programmi di stabilità o di convergenza e nei Programmi nazionali di riforma, mentre una particolare attenzione dovrà inoltre essere dedicata al coordinamento delle politiche fiscali.

L'approvazione formale del Patto è stata sottoposta al Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011, che, nell'approvarlo, ne ha cambiato la denominazione in «Patto Euro Plus» (*Euro Plus Pact*). Oltre ovviamente agli Stati membri dell'Euro, a tale accordo hanno aderito anche la Bulgaria, la Danimarca, la Lettonia, la Lituania, la Polonia e la Romania.

In sostanza, con la sottoscrizione del «Patto Euro Plus» – che ha valore essenzialmente politico e che si propone di rafforzare il coordinamento delle politiche

economiche per la competitività e la convergenza – gli Stati membri si sono impegnati a realizzare politiche di riforma c.d. strutturali nei settori socialmente più sensibili quali quelli relativi ai salari, al mercato del lavoro, alla previdenza, all’assistenza sanitaria e al regime pensionistico¹⁴².

Ciò che è merita sottolineare in questa sede è che gli Stati si sono impegnati, inoltre, a recepire non tanto nelle legislazioni ordinarie, quanto nelle proprie Costituzioni, le regole di bilancio dell’UE fissate nel PSC. Infatti, il Patto in esame impegna gli aderenti ad introdurre discipline di «freno» al debito pubblico nelle

¹⁴² Secondo quanto disposto nell’Allegato I (recante: «Patto euro plus: coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza») alle Conclusioni approvate dal Consiglio europeo nella seduta del 24-25 marzo 2011, gli Stati membri partecipanti al Patto s’impegnano ad adottare tutte le misure necessarie per realizzare gli obiettivi concordati secondo le seguenti modalità:

a) stimolare la competitività. I progressi saranno valutati in funzione dell’evoluzione delle retribuzioni e della produttività e delle esigenze di adeguamento della competitività. Per assicurare la diffusione di una crescita equilibrata in tutta la zona euro, saranno previsti strumenti specifici e iniziative comuni ai fini della promozione della produttività nelle regioni in ritardo di sviluppo. Ciascuno Stato sarà responsabile degli interventi specifici che sceglie per promuovere la competitività, ma particolare attenzione sarà dedicata, nel rispetto delle tradizioni nazionali di dialogo sociale e relazioni industriali, alle riforme volte ad assicurare un’evoluzione dei costi in linea con la produttività (es. il riesame degli accordi salariali e, ove necessario, del grado di accentramento del processo negoziale e dei meccanismi d’indicizzazione, nel rispetto dell’autonomia delle parti sociali nella negoziazione dei contratti collettivi) nonché alle misure finalizzate a stimolare la produttività (es. l’ulteriore apertura dei settori protetti; il miglioramento dei sistemi di istruzione e di promozione della ricerca e dello sviluppo; l’innovazione; le infrastrutture; il miglioramento del contesto imprenditoriale, in particolare per le PMI);

b) stimolare l’occupazione. In questo caso i progressi saranno valutati in base ad indicatori quali i tassi di disoccupazione giovanile e di lungo periodo e i tassi di attività. Una particolare attenzione sarà dedicata alle riforme del mercato del lavoro per ridurre il lavoro sommerso, aumentare la partecipazione al mercato del lavoro ed all’apprendimento permanente, implementare riforme fiscali per agevolare l’attività imprenditoriale (es. riduzione dell’imposizione sul lavoro, mantenendo il gettito fiscale globale; adozione di misure volte a semplificare la partecipazione al mercato del lavoro delle persone che costituiscono la “seconda fonte” di reddito familiare);

c) rafforzare la sostenibilità delle finanze pubbliche. Al fine dell’attuazione piena del Patto di stabilità e crescita, il Patto in esame accorda la massima attenzione ai seguenti due punti: impegno degli Stati membri a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell’Unione europea fissate nel Patto di stabilità e crescita (es. l’introduzione, anche a livello costituzionale, di un tetto all’indebitamento, al saldo primario, alle spese pubbliche, ecc.); sostenibilità dei regimi pensionistici, di assistenza sanitaria e previdenza sociale attraverso l’allineamento dei sistemi pensionistici alla situazione demografica nazionale (es. allineamento dell’età pensionabile effettiva alla speranza di vita; aumento dei tassi di attività), la limitazione dei regimi di pensionamento anticipato, l’introduzione di incentivi mirati per assumere lavoratori anziani (fascia superiore ai 55 anni);

d) rafforzare la stabilità finanziaria. In riferimento al quarto ed ultimo punto, gli Stati membri dovranno introdurre una legislazione nazionale per il rafforzamento del settore bancario, anche attraverso stress test sulle banche coordinati a livello di Unione europea.

legislazioni nazionali. Gli Stati partecipanti «manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, ma faranno sì che [esso] abbia natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio, Costituzione o normativa quadro)», onde garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale¹⁴³.

2.3. Il “nuovo” controllo dei bilanci pubblici nazionali: il *six pack*

Al fine di rimediare ai risultati deludenti cui era approdata la riforma del PSC approvata nel 2005 e di porre un freno alla crisi economico-finanziaria internazionale, nel corso degli anni 2010-2011 vengono elaborati ulteriori atti normativi in sede europea. In sostanza, essi innovano le regole del Patto, quelle della sorveglianza multilaterale e i meccanismi di allerta e dell'apparato delle sanzioni: con la conseguenza, come osservato in dottrina, di un' incisiva limitazione della sovranità statale in campo economico¹⁴⁴.

Per comprendere appieno le novità introdotte appare opportuno ricordare che nei mesi di maggio e di giugno del 2010 la Commissione europea ha diffuso due comunicazioni¹⁴⁵ in cui si delineano i temi da affrontare per creare il nuovo sistema di *governance*, mentre nella successiva riunione del 17-18 giugno il Consiglio europeo ha convenuto di rafforzare il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio mediante l'introduzione di procedure e strumenti nuovi. Infine, il 29 settembre 2010 la

¹⁴³ G. BUCCI, *La banca centrale e il potere economico-monetario*, cit., p. 466, ricorda che nel Documento di economia e finanza del 2011, reperibile su www.mef.gov.it, è lo stesso Governo italiano a riconoscere che gli effetti dell'accordo in commento «non saranno limitati alla dimensione economica (...) ma estesi alla dimensione politica», in quanto «destinati a prendere la forma di una sistematica e sempre più intensa devoluzione di potere dagli Stati-nazione ad una nuova e sempre più politica entità europea».

¹⁴⁴ A questo proposito si condivide il punto della dottrina più autorevole: sull'imponente devoluzione di poteri dagli Stati nazionali al governo europeo cfr., per tutti, G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., p. 30; R. PEREZ, *L'azione finanziaria europea nel tempo della crisi*, Relazione al Convegno «La nuova *governance* economica europea», Roma, 4 giugno 2011, ora in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012, pp. 1043 ss.; P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona: alla ricerca del demos*, p. 22, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012; ID., *La nuova governance dell'Eurozona e i “riflessi” sugli ordinamenti nazionali*, cit., p. 4.

¹⁴⁵ Si tratta delle comunicazioni «Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche» (COM(2010)250) e «Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione: gli strumenti per rafforzare la *governance* economica dell'UE» (COM(2010)367).

medesima Commissione ha presentato un pacchetto di sei proposte (cinque regolamenti e una direttiva) che costituiscono la traduzione in termini giuridici degli indirizzi espressi nelle citate comunicazioni. Il tentativo di colmare le lacune normative all'interno del contesto istituzionale europeo viene realizzato, in questo caso, attraverso il diritto derivato e utilizzando il metodo comunitario.

In estrema sintesi, le proposte della Commissione hanno l'obiettivo di migliorare la disciplina di bilancio, con una specifica attenzione anche al livello dell'indebitamento pubblico, oltre che al disavanzo.

Dopo avere ottenuto il parere del Parlamento europeo, le sei proposte legislative sono state approvate dal Consiglio dell'UE in via definitiva l'8 novembre 2011, per entrare in vigore alla fine del 2011. Il *six pack* si compone dei seguenti atti: 1) regolamento (UE) n. 1173/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio della zona euro; 2) regolamento (UE) n. 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; 3) regolamento (UE) n. 1175/2011 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; 4) regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; 5) regolamento (UE) n. 1177/2011 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; 6) direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

Per quanto riguarda la sorveglianza macroeconomica, vengono introdotti meccanismi sia preventivi che correttivi analoghi a quelli già vigenti in materia di finanza pubblica attraverso il PSC. Nello specifico, in merito alla parte preventiva, alla Commissione è demandata una valutazione periodica dei rischi derivanti dagli squilibri macroeconomici in ciascuno Stato membro. La valutazione deve basarsi su un numero limitato di indicatori macroeconomici (*scoreboard*)¹⁴⁶ e per ogni indicatore sono individuate le soglie d'allerta, che riguardano sia valori eccessivamente alti che eccessivamente bassi della variabile. La Commissione redige, quindi, una lista degli Stati per i quali ritiene sussista il rischio di uno squilibrio eccessivo sulla base della valutazione dello *scoreboard*. Non sono previsti automatismi, per cui questa prima valutazione dovrà seguire una specifica analisi tecnica del Paese che si considera

¹⁴⁶ Esempio di indicatori sono il saldo corrente, il debito esterno, la competitività di costo.

esposto al rischio. L'analisi può avere tre diverse conclusioni: 1) se l'analisi attesta che non sussistono problemi effettivi, la procedura si chiude; 2) se la Commissione ritiene che vi sia un effettivo rischio di squilibrio macroeconomico emetterà una raccomandazione nei confronti dello Stato interessato, affinché intervenga al fine di correggere. La Commissione può chiedere allo Stato cambiamenti delle sue politiche pubbliche in settori rilevanti come il mercato del lavoro o i saldi di bilancio. In questo caso la Commissione delibera, a maggioranza qualificata, una raccomandazione che viene inviata allo Stato insieme alle altre raccomandazione adottate in sede di «semestre europeo», ai sensi dell'art. 121, par. 2, TFUE; 3) qualora sia valutata la presenza di un serio rischio di squilibrio macroeconomico o che questo si possa trasmettere agli Stati membri mettendo a repentaglio il buon funzionamento dell'UEM, la Commissione potrà aprire una «procedura per squilibri eccessivi» ai sensi dell'art. 121, par. 4, TFUE.

Lo Stato oggetto di quest'ultima procedura dovrà sottoporre un Piano di azione correttiva al Consiglio che fisserà un termine per l'adozione di tali misure. Se il Consiglio decide che lo Stato interessato abbia adottato misure correttive adeguate sospende la procedura, altrimenti chiede un nuovo piano d'intervento. Se il Piano di azione correttiva viene ritenuto adeguato lo Stato interessato dovrà riferire periodicamente sui progressi fatti in sede ECOFIN.

La procedura viene chiusa qualora il Consiglio, sulla base di una raccomandazione rilasciata dalla Commissione, ritenga che lo squilibrio sia stato sufficientemente ridotto in modo da non essere più considerato eccessivo.

Le sanzioni verrebbero adottate qualora lo Stato destinatario della procedura ometta ripetutamente di dare seguito alle raccomandazioni del Consiglio. La sanzione annuale massima è pari allo 0,1 per cento del PIL e lo Stato sarà tenuto a pagarla fino a quando il Consiglio non avrà stabilito che esso ha adottato le necessarie misure correttive.

Per quanto attiene, invece, il braccio preventivo del PSC, si è voluto fondare il controllo delle finanze pubbliche sulla nuova nozione di «politica di bilancio prudente», al fine di agevolare il percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio termine¹⁴⁷.

¹⁴⁷ L'obiettivo di medio termine (MTO) è un obiettivo per il saldo di bilancio strutturale, cioè definito al netto della componente ciclica e degli effetti delle misure temporanee e *una tantum*, che – in base al regolamento (CE) n. 1466/1997 – ciascuno Stato membro della UE si impegna a realizzare in un determinato orizzonte temporale. Per un approfondimento, v. SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO DEL BILANCIO, *La governance economica europea. Elementi di documentazione*, Roma, giugno 2013, spec. pp. 28 ss.

Per raggiungere questo obiettivo e contrastare la tendenza fin qui manifestata in alcuni Paesi ad adottare politiche pro cicliche, per cui essi non hanno operato sforzi di consolidamento nella fase favorevole della congiuntura oppure hanno aumentato la spesa in presenza di entrate straordinarie, la politica di bilancio prudente deve basarsi sulla evoluzione della spesa. Per gli Stati membri che hanno già raggiunto l'MTO la crescita annuale della spesa non dovrebbe essere superiore ad un tasso di crescita del PIL definito «prudente». Invece, per i Paesi che non hanno raggiunto l'MTO, il tasso di crescita della spesa dovrebbe essere inferiore al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale. Il tasso prudente di crescita a medio termine deve essere valutato sulla base delle proiezioni su un orizzonte temporale di dieci anni aggiornato a intervalli regolari. Anche se l'obiettivo non è stato raggiunto un Paese potrebbe tenere un livello più elevato di crescita della spesa, ma l'eccedenza dovrebbe essere coperta da misure discrezionali sul piano delle entrate.

L'introduzione della regola sulla spesa comporta che le entrate temporanee e parte delle risorse ordinarie per i Paesi che non hanno raggiunto l'obiettivo di medio termine devono essere destinate alla riduzione del disavanzo e quindi del debito.

Queste regole, che prendono come parametro l'evoluzione della spesa, dovranno essere seguite in sede di valutazione dei piani di bilancio presentati dagli Stati nell'ambito dei programmi di stabilità e crescita. Il mancato rispetto del limite sull'evoluzione della spesa comporterà un avvertimento da parte della Commissione che, in caso di scostamento persistente o particolarmente grave, implicherà il coinvolgimento del Consiglio europeo attraverso l'emissione di una raccomandazione ad adottare misure correttive. Nel caso della mancata implementazione delle misure correttive, la Commissione può imporre un deposito pari almeno allo 0,2 per cento del PIL. Il Consiglio, però, a maggioranza qualificata potrebbe decidere di rigettare la proposta della Commissione (c.d. «*reverse majority mechanism*»).

Per quanto riguarda la parte correttiva, viene dato risalto al livello del debito. Quest'ultimo ha avuto un'applicazione limitata nell'ambito della procedura di sorveglianza, soprattutto a causa dell'ambiguità della nozione di «ritmo adeguato di riduzione» richiesta dal Patto per valutare lo sforzo compiuto da un Paese per riportare il rapporto debito/PIL al livello di soglia fissato dal Patto. L'andamento del debito dovrà essere monitorato con lo stesso rigore seguito per il disavanzo. Gli Stati membri il cui debito supera il 60 per cento del PIL dovrebbero adottare misure per ridurlo annualmente secondo un ritmo prestabilito. In particolare, dovranno adottare misure

volte a diminuire l'eccedenza di debito al ritmo di un ventesimo all'anno, nell'arco di un triennio, per la quota in eccesso rispetto al parametro del 60 per cento del PIL.

Il mancato rispetto di tale regola quantitativa non comporta automaticamente l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo (*Excessive Deficit Procedure – EDP*), perché la valutazione finale dovrebbe tenere conto anche di altri fattori di rischio, quali la struttura del debito, il livello dell'indebitamento privato, la solidità del sistema bancario, il tasso di crescita della ricchezza nazionale. In questo modo si dovrebbe tenere conto della «lezione» della crisi, che è stata innescata dall'eccessivo indebitamento privato e dalle disfunzioni della finanza privata.

Il rispetto di questa normativa è garantito da un meccanismo sanzionatorio, che può comportare l'irrogazione di un'ammenda pari allo 0,2 per cento del PIL, la quale può essere inasprita in caso di persistente inosservanza da parte dello Stato membro.

Quanto, invece, all'armonizzazione delle regole di contabilità e di bilancio, è stata approvata la direttiva 2011/85/UE sui requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, intesi come l'insieme degli strumenti, procedure e istituzioni che regolano le decisioni sulle politiche di bilancio. Essa mira a determinare le misure di armonizzazione nella raccolta, redazione e trasmissione della situazione di finanza pubblica dei Paesi UE. Per quanto rilevante in questa sede, la citata direttiva ha stabilito l'obbligo di inserire negli ordinamenti nazionali «regole di bilancio numeriche», che prevedano, cioè, parametri fissi rispetto ai quali valutare il rispetto dei valori di riferimento relativi al disavanzo e al debito nonché il rispetto dell'obiettivo di bilancio a medio termine dello Stato membro¹⁴⁸.

¹⁴⁸ In particolare, attraverso tale strumento si persegue l'allineamento tra i sistemi di contabilità nazionali e il sistema ESA95 (sistema europeo dei conti nazionali e regionali), al fine di garantire l'invio costante dei dati contabili – in termini di cassa – degli Stati membri e la loro riclassificazione nel sistema europeo secondo tempistiche predeterminate. Inoltre, la citata direttiva è finalizzata a: individuare regole e parametri contabili che recepiscano i vincoli europei con la predisposizione di adeguate procedure di controllo; introdurre sistemi di programmazione finanziaria a carattere pluriennale per mantenere finanze pubbliche sane; fornire una rappresentazione coerente ed integrata dei sistemi contabili in cui si articola la contabilità pubblica nazionale e provvedere al coordinamento tra tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica al fine di responsabilizzare i diversi livelli di governo. In dottrina, cfr. sul punto G. RIVOSACCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, cit., pp. 6-7. Si segnala, tuttavia, che già nella legge n. 196/2009 alcuni aspetti erano presenti: il concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, ad una programmazione su base pluriennale, alla costituzione di una banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni e alla rilevazione mensile dei flussi di cassa, mentre con la legge n. 39/2011 si sono adeguate le disposizioni in materia di previsioni macroeconomiche e di bilancio ai contenuti della direttiva.

Si è osservato che, «in sostanza, il *six pack* dovrebbe, da un lato, assicurare un controllo più tempestivo ed efficace dei disavanzi e dei livelli di debito; dall'altro, obbligare i Governi ad attuare le misure richieste dalla Commissione e dal Consiglio per contrastare le minacce alla stabilità economica eurocomunitaria; il tutto, mediante azioni preventive, in particolare segnalazioni, e azioni correttive, in forma di sanzioni»¹⁴⁹.

2.4. Il Trattato per un'Unione economica rafforzata

In questo quadro di fermento attorno al PSC si colloca la sottoscrizione, il 2 marzo 2012, del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria (TSCG), generalmente noto come «*Fiscal Compact*» o «patto di bilancio»¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Così G. D'AURIA, *Sull'ingresso in Costituzione del principio del «pareggio di bilancio» (a proposito di un recente parere delle sezioni riunite della Corte dei conti)*, in *Foro italiano*, III, 2012, pp. 59-60.

¹⁵⁰ Il *Fiscal Compact* è stato sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 da 25 Paesi membri dell'Unione Europea, ad eccezione di Regno Unito e Repubblica Ceca, ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2013. Il Trattato – che approfondisce gli indirizzi approvati nella riunione del Consiglio europeo dell'8-9 dicembre 2011, il cui testo veniva definito nella riunione informale del Consiglio europeo del 30 gennaio 2012 e veniva poi firmato il 2 marzo successivo – non è stato sottoscritto dai rappresentanti di Regno Unito e Repubblica ceca in quanto essi hanno preferito non assumere gli stringenti impegni che esso prevede e, a livello più generale, si sono rifiutati, nell'ambito della politica economica, di privarsi di determinati margini di manovra, facendo raggiungere all'integrazione in tale campo uno stadio che essi giudicano troppo avanzato. Tale decisione ha reso impossibile procedere ad una modifica unanime dei Trattati UE. Per un approfondimento monografico dei contenuti del Trattato si veda G. BONVICINI – F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, Roma, 2012. Numerose le note e i commenti, tra i quali R. PEREZ, *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, pp. 469-475; F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 marzo 2012, pp. 1 ss.; G. NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, pp. 461-469; S. DULLIEN, *Reinventing Europe: Explaining the Fiscal Compact*, European Council on Foreign Relations, Maggio 2012, pp. 1-6, consultabile al sito http://ecfr.eu/content/entry/commentary_reinventing_europe_explaining_the_fiscal_compact; S. FABBRINI, *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 437-438, il quale ricorda che «L'espressione *Fiscal Compact* con la quale è generalmente chiamato il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'UEM, è stata originariamente coniata dal Presidente della Banca Centrale Europea in un discorso dinanzi al Parlamento Europeo il 10 dicembre 2011, e trae origine da una frase di Alexander Hamilton, primo segretario del Tesoro degli USA e ideatore dell'Unione economica e monetaria americana. Come Hamilton scriveva il 25 febbraio 1775 (in «The Farmer Refuted»): «the origin of all civil government, justly established, must be a voluntary compact between the rulers and the ruled».

Il patto di bilancio è un accordo intergovernativo, redatto tecnicamente nella forma di un Trattato internazionale, e non fa parte del diritto dell'UE. Per tale ragione, esso non può prevedere disposizioni che limitino l'esercizio della sovranità degli Stati che vi hanno aderito, come avviene invece nel caso di Trattati, quale quello costitutivo della medesima UE, grazie, per quanto riguarda l'Italia, all'art. 11 Cost., secondo cui il nostro Paese può consentire a limitazioni di sovranità quando siano richieste per partecipare a organizzazioni volte ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni¹⁵¹.

Il carattere innovativo dell'accordo in esame è ravvisabile fondamentalmente nella previsione di due regole. La prima è riconducibile al principio del c.d. «close to balance»¹⁵², e cioè l'introduzione del principio del pareggio di bilancio negli ordinamenti interni dei Paesi contraenti, attraverso l'introduzione del divieto per il *deficit* strutturale di superare lo 0,5 per cento del PIL nel corso di un ciclo economico. La seconda regola fissa un percorso di riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL, stabilendo che il predetto rapporto scenda ogni anno di 1/20 della distanza tra il suo livello effettivo e la soglia del 60 per cento.

Il *Fiscal Compact* mira a consolidare il funzionamento e ad integrare l'architettura istituzionale dell'UEM. Lo stretto legame tra il diritto dell'UE ed il Trattato in esame è espressamente confermato in più disposizioni di quest'ultimo¹⁵³. Il *Fiscal Compact* è infatti convenuto tra «le parti contraenti, in qualità di Stati membri dell'UE, [per] rafforzare il pilastro economico dell'UEM»¹⁵⁴. È inoltre stabilito che il *Fiscal Compact* «si applica nella misura in cui è compatibile con i Trattati su cui si fonda l'UE e con il diritto dell'UE [e] non pregiudica la competenza dell'UE in materia di unione economica»¹⁵⁵.

¹⁵¹ In generale, sul rapporto (problematico) tra la Costituzione italiana e i Trattati comunitari, cfr. G. BUCCI, *La sovranità popolare nella trappola delle reti multilevel*, in *Costituzionalismo.it.*, n. 1, 2008, p. 1 ss.

¹⁵² Che dovrà essere recepita anche negli ordinamenti nazionali, possibilmente a livello costituzionale. Si rende opportuno precisare che nella letteratura tale principio viene anche definito come la cosiddetta «golden rule»: tale affermazione non appare tecnicamente corretta, atteso che la «regola aurea» indica il principio in base al quale gli oneri correnti del bilancio pubblico devono trovare copertura attraverso il ricorso al prelievo fiscale, mentre è consentito il ricorso all'indebitamento per finanziare spese di investimento.

¹⁵³ In particolare nei Titoli I e II del TSCG, che contengono le norme sull'oggetto del Trattato e sul rapporto tra quest'ultimo e il diritto dell'UE.

¹⁵⁴ Art. 1, par. 1, TSCG.

¹⁵⁵ Art. 2, par. 2, TSCG.

Per quanto riguarda la prima delle due regole sopraindicate, ossia l'introduzione del principio del pareggio di bilancio negli ordinamenti interni dei Paesi contraenti¹⁵⁶, occorre osservare che, in aggiunta agli obblighi discendenti dai Trattati istitutivi, gli Stati membri si impegnano ad avere un bilancio strutturale (inteso come saldo annuo corretto per il ciclo economico al netto di misure *una tantum* e temporanee) «in pareggio o in avanzo»¹⁵⁷. Come sopra riportato, tale regola si considera rispettata laddove il bilancio statale annuo non ecceda un disavanzo pari allo 0,5 per cento del PIL¹⁵⁸, mentre quando il rapporto tra debito pubblico e PIL è significativamente inferiore al 60 per cento e non ci sono rischi per le finanze pubbliche, il limite del disavanzo strutturale può raggiungere l'1 per cento¹⁵⁹. La convergenza verso tali obiettivi dovrà essere realizzata dalle parti contraenti - che si impegnano a farlo con sollecitudine - nel quadro di proposte della Commissione che tengano conto dei «rischi specifici» di ciascun Paese «sul piano della sostenibilità». Un'eccezione al rispetto della regola del pareggio di bilancio è prevista in caso di «circostanze eccezionali», definite quali 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 economica¹⁶⁰. Nel caso in cui tali circostanze non sussistono e qualora le deviazioni siano significative, scatta automaticamente il meccanismo di correzione (*debt brake*, il quale include l'obbligo di porre in essere misure atte ad assicurare il rientro in un lasso di tempo stabilito¹⁶¹).

Le parti contraenti sono vincolate a dare attuazione alla «regola di bilancio» come sopra indicata entro un anno dall'entrata in vigore del trattato, «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente - preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio»¹⁶². Nonostante l'opacità di alcuni aspetti del contenuto della disposizione,

¹⁵⁶ Disciplinato dagli artt. da 3 a 8 del Trattato in esame, che formano il Titolo III, intitolato «Patto di bilancio».

¹⁵⁷ Art. 3, par. 1, TSCG.

¹⁵⁸ Art. 3, par. 1, lett. *b*), TSCG.

¹⁵⁹ Art. 3, par. 1, lett. *d*), TSCG.

¹⁶⁰ Art. 3, par. 3, lett. *b*), TSCG.

¹⁶¹ Art. 3, par. 1, lett. *e*), TSCG. Nell'ordinamento nazionale il meccanismo di correzione degli scostamenti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica è previsto dall'articolo 5, comma 1, lettere *c*) e *d*), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, e trova disciplina nell'art. 8 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, su cui v. *infra*, rispettivamente Capitoli III e IV.

¹⁶² Art. 3, par. 2, TSCG.

come rilevato dalla dottrina¹⁶³, non essendo intuitivamente comprensibile cosa la norma intenda con regola «di natura permanente», non sussistono dubbi sul fatto che il *Fiscal Compact* impone un obbligo per gli Stati contraenti di avere bilanci in pareggio o in avanzo. Si segnala, inoltre, che per la prima volta un Trattato europeo impone alle parti 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)¹⁶⁴. Questi obblighi, pur contenuti in uno strumento puramente internazionalistico, sono rafforzati dalle garanzie proprie del diritto dell'UE, tipicamente costituite dal controllo affidato alla Commissione - pur con i limiti che si diranno - e da un meccanismo di controllo giurisdizionale. A quest'ultimo proposito, la Corte di Giustizia (CGE) dell'UE è investita del ruolo di verificare che gli Stati aderenti al Patto ottemperino alla nuova regola di bilancio¹⁶⁵. A tal fine, la Commissione è chiamata a presentare una relazione sul recepimento della regola del pareggio negli Stati contraenti e ciascuno stato può adire la CGE nel caso in cui tale clausola non sia rispettata da un altro Stato¹⁶⁶. La sentenza della CGE è «vincolante per le parti del procedimento» e le obbliga ad adottare i provvedimenti per la sua esecuzione nel termine fissato dalla stessa Corte. Il mancato rispetto della decisione della CGE può dare adito ad un secondo procedimento giurisdizionale, la cui iniziativa è rimessa ancora nelle mani delle stesse parti contraenti - e sempre sulla base della valutazione della Commissione o in via autonoma - che può concludersi con la

¹⁶³ Cfr. S. FABBRINI, *Il Fiscal Compact: un primo commento*, cit., p. 436.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ Art. 8 del TSCG. In dottrina, cfr. BRANCASI A., *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio: effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, Relazione al Convegno «La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale», Lecce, 14-15 settembre 2012, consultabile su www.gruppodipisa.it, secondo cui «l'intervento della Corte di giustizia riguarda non l'osservanza delle regole sostanziali, che continuano ad avere un rilievo eminentemente politico, quanto piuttosto il recepimento di tali regole (o meglio di quella relativa alla posizione di bilancio) negli ordinamenti nazionali; ciò nonostante le regole sostanziali subiscono comunque un processo di giurisdizionalizzazione mediante il loro recepimento negli ordinamenti nazionali. In altri termini ciò che ha un rilievo politico per l'Unione presenta invece rilievo giuridico all'interno degli ordinamenti nazionali; cosicché i margini di negoziazione per aggiustare o correggere in via interpretativa i vincoli europei (come del resto è ripetutamente avvenuto) vengono limitati dalla necessità di rispettare le regole nazionali».

¹⁶⁶ Ne consegue che l'esperimento dell'azione è sottratto alla Commissione e riservato, come detto, ad una o più Parti contraenti, che possono agire anche indipendentemente dalla relazione della Commissione.

condanna, da parte della CGE, del pagamento di una somma forfettaria o penalità che non può superare lo 0,1 per cento del suo PIL.

Al descritto nucleo sostanziale di disposizioni ne seguono talune volte a rafforzare la procedura per disavanzi eccessivi, i criteri contenuti nel PSC e a coordinare il funzionamento di tali strumenti coi meccanismi che lo stesso *Fiscal Compact* istituisce. In questa direzione, agli Stati con un rapporto tra debito pubblico e PIL superiore al 60 per cento - accertato secondo la procedura di cui all'art. 126 TFUE - viene richiesto di ridurlo a un ritmo medio di un ventesimo all'anno¹⁶⁷. Inoltre, gli Stati sottoposti alla procedura per disavanzo eccessivo di cui all'art. 126 TFUE sono tenuti a definire un programma di partenariato economico e di bilancio che comprenda una descrizione dettagliata delle riforme strutturali da definire¹⁶⁸. Si rinvia al diritto dell'UE per la definizione del contenuto di tali programmi, mentre viene prescritto che la loro presentazione alla Commissione e al Consiglio - cui spetterà di controllarne l'attuazione - nonché il loro monitoraggio, siano inseriti nei meccanismi previsti dal PSC. Vi è altresì l'impegno, da parte degli Stati membri, di comunicare alla Commissione e al Consiglio i piani di emissione del proprio debito pubblico¹⁶⁹.

Particolarmente rilevante è la previsione che, di fatto, introduce per gli Stati dell'Eurozona un emendamento all'art. 126 TFUE, volto a rendere semi-automatiche le sanzioni per gli Stati con disavanzi eccessivi¹⁷⁰. Nello specifico, si tratta di un impegno assunto dalle parti contraenti che adottano l'euro di sostenere, nel contesto di una procedura per disavanzi eccessivi, le proposte e le raccomandazioni presentate della Commissione nei riguardi di una di esse qualora la medesima Commissione reputi che questa abbia violato il criterio del disavanzo. L'obbligo non sussiste se tra gli Stati dell'Eurozona, escluso quello nei cui confronti dovrebbe essere adottato l'atto proposto o raccomandato dalla Commissione, sussiste una maggioranza qualificata - calcolata in analogia alle rilevanti disposizioni dei Trattati istitutivi - contraria all'adozione dell'atto stesso. Considerato che attualmente un voto a maggioranza qualificata è necessario per sostenere una raccomandazione della Commissione¹⁷¹, il rovesciamento del voto a maggioranza qualificata previsto dal *Fiscal Compact* contribuisce positivamente a

¹⁶⁷ Art. 4 del TSCG.

¹⁶⁸ Art. 5 del TSCG.

¹⁶⁹ Art. 6 del TSCG.

¹⁷⁰ Art. 7 del TSCG.

¹⁷¹ Ai sensi dell'art. 126 TFUE.

rafforzare il ruolo della Commissione quale organo supervisore della disciplina di bilancio degli Stati¹⁷².

Sono poi previste disposizioni dedicate al coordinamento delle politiche economiche, alla *governance* della zona euro e alle disposizioni generali e finali¹⁷³. In particolare, le parti contraenti si impegnano ad adoperarsi congiuntamente per una politica economica che favorisca il buon funzionamento dell'UEM e la crescita economica mediante una convergenza e una competitività rafforzate e si dichiarano pronte, se opportuno e necessario, all'adozione di «misure specifiche agli Stati membri la cui moneta è l'euro» sulla base dell'art. 136 TFUE, nonché al ricorso alla cooperazione rafforzata, come disciplinata dai Trattati istitutivi¹⁷⁴. Sono inoltre stabilite alcune regole sull'Eurosummit¹⁷⁵, ossia la periodica riunione dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri dell'area euro e sul suo coordinamento con le istituzioni e altri organi dell'UE. Al fine di assicurare continuità a tali vertici, è prevista l'istituzione di una Presidenza permanente (il cui mandato dura 2 anni e mezzo ed è rinnovabile una volta) da eleggersi «a maggioranza semplice» contestualmente all'elezione del Presidente del Consiglio europeo¹⁷⁶.

È interessante notare, poi, che secondo quanto stabilito dallo stesso TSCG, esso entrerà in vigore «il primo giorno del mese successivo al deposito del dodicesimo strumento di ratifica di una parte contraente la cui moneta è l'euro»¹⁷⁷. Tale previsione

¹⁷² In sostanza, si tratta di un aumento dei casi di votazione a maggioranza qualificata inversa nel contesto della procedura per disavanzi eccessivi grazie al quale la Commissione ottiene che sia eliminato l'ostruzionismo — almeno tra gli Stati dell'Eurozona — all'adozione delle sue proposte quando uno di questi abbia violato il criterio del disavanzo.

¹⁷³ Contenute nei Titoli da IV a VI del TSCG. Cfr., in proposito, P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, cit., p. 13 e S. FABBRINI, *Il Fiscal Compact: un primo commento*, cit., p. 437: entrambi gli Autori ritengono che le disposizioni contenute nel Titolo IV relative al coordinamento delle politiche economiche, che hanno peraltro un carattere essenzialmente programmatico, sono da considerare poco incisive.

¹⁷⁴ Artt. 9 e 10 del TSCG.

¹⁷⁵ L'Eurosummit nasce come derivazione dell'Eurogruppo e che viene identificato, nel 2008, dall'ex Presidente francese Sarkozy come governo economico dell'eurozona (in sostituzione dello stesso Eurogruppo) al fine di fronteggiare la crisi delle banche.

¹⁷⁶ Art. 12 del TSCG. Ai sensi del successivo art. 13, il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali delle parti contraenti sono chiamati ad collaborare attraverso una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni di ciascuna delle Assemblee «per la discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione» dello stesso Trattato.

¹⁷⁷ Art. 14, par., 2, TSCG. Il *Fiscal Compact* è entrato in vigore a partire dal 1 gennaio 2013. L'Italia ha ratificato il Trattato con la legge 23 luglio 2012, n. 114, recante «Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione

non si pone in continuità con una decennale prassi in base alla quale l'entrata in vigore dei Trattati europei è condizionata all'unanime ratifica degli Stati membri. Inoltre, nonostante sia previsto che il «Trattato si applica dalla data di entrata in vigore [solamente] alle parti contraenti [...] che l'hanno ratificato»¹⁷⁸, viene sottratta l'entrata in vigore del *Fiscal Compact* al veto di quei paesi nei quali più difficile potrebbe essere il processo di ratifica, a causa della necessità di un *referendum* (come in Irlanda) o di un voto parlamentare a maggioranza qualificata (come in Germania).

Appare opportuno infine sottolineare quanto contenuto nel preambolo, laddove si afferma che «la concessione dell'assistenza finanziaria nell'ambito di nuovi programmi a titolo del meccanismo europeo di stabilità sarà subordinata, a decorrere dal 10 marzo 2013, alla ratifica del presente Trattato dalla parte contraente interessata e, previa scadenza del periodo di recepimento di cui all'art. 3, par. 2, del presente Trattato, al rispetto dei requisiti di tale articolo». Simile previsione costituisce evidentemente un incentivo alla ratifica del *Fiscal Compact*.

In conclusione, le principali novità introdotte dal patto di bilancio - rilevanti ai fini della presente ricerca - consistono soprattutto nell'obbligo degli Stati di introdurre una precisa misura quantitativa per valutare il conseguimento del pareggio di bilancio; nel prevedere meccanismi di correzione automatica delle politiche economiche «devianti» dei singoli Stati; e nella previsione di un controllo giurisdizionale della Corte di giustizia (non è ancora chiaro con quali modalità e con quali effetti) sulla codificazione - ma non anche, a quanto sembra, sull'effettiva attuazione - della nuova regola di bilancio da parte dei paesi aderenti al medesimo patto¹⁷⁹.

economica e monetaria tra il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia, con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012».

¹⁷⁸ Art. 14, par. 3, TSCG.

¹⁷⁹ Cfr. G. D'AURIA, *Sull'ingresso in Costituzione del principio del «pareggio di bilancio» (a proposito di un recente parere delle sezioni riunite della Corte dei conti)*, cit., p. 60.

2.5. Gli sviluppi più recenti

L'ultima tappa dell'ampio percorso qui ricordato è rappresentata dall'approvazione in via definitiva, nel maggio del 2013, di due regolamenti europei (c.d. *two pack*) che - integrando il quadro della *governance* economica - si concentrano, in particolare, sul coordinamento e sulla sorveglianza rinforzata¹⁸⁰.

In sostanza, uno dei due regolamenti è finalizzato a costituire un calendario comune per la presentazione e l'esame dei documenti di bilancio da parte degli Stati membri della zona euro¹⁸¹; in particolare, i Paesi membri devono rendere disponibili i propri progetti di bilancio entro il 15 ottobre dell'esercizio precedente a quello di riferimento¹⁸² e devono approvare tali documenti entro il 31 dicembre.

La principale novità del regolamento in esame consiste nella previsione che la Commissione europea esprima un parere sul progetto di documento programmatico di bilancio (c.d. DPB) dei singoli Stati membri entro il 30 novembre, evidenziando se esso è in linea con i requisiti del PSC e con le raccomandazioni formulate in relazione alle politiche di bilancio. Tale parere dovrebbe quindi pervenire durante l'*iter* di approvazione dei bilanci presso i rispettivi Parlamenti. Se la Commissione valuta che la proposta esaminata non soddisfi le regole del PSC può chiedere allo Stato membro di apportare modifiche entro un tempo stabilito. Si è osservato come il regolamento non fornisca alla Commissione il potere di modificare i DPB, né crei un obbligo per gli Stati membri di seguire nei singoli dettagli il parere espresso dalla Commissione medesima¹⁸³.

Con il secondo dei regolamenti che formano il *two pack* viene invece introdotta una sorveglianza rafforzata per gli Stati dell'area euro colpiti — o che rischiano di essere colpiti — da gravi perturbazioni finanziarie¹⁸⁴. In particolare, sono previste

¹⁸⁰ Vale la pena evidenziare che per entrambi gli atti normativi la base giuridica è individuabile nel combinato disposto dell'art. 136 TFUE con l'art. 121, par. 6 TFUE e che destinatari sono esclusivamente gli Stati dell'Eurozona.

¹⁸¹ Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

¹⁸² Il regolamento indica i contenuti informativi che devono essere trasmessi alle istituzioni europee entro il 15 ottobre, precisando che devono essere riportate almeno tutte le informazioni fornite nei programmi di stabilità.

¹⁸³ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, MEMO/13/196.

¹⁸⁴ Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri

regole più stringenti per quanto riguarda gli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria nella zona euro e disposizioni comuni per la correzione dei disavanzi eccessivi.

Il regolamento prevede la sorveglianza automatica per i Paesi destinatari di concessioni di prestiti nelle forme attraverso cui questo può avvenire. Gli Stati membri sottoposti a sorveglianza devono adottare misure sufficienti per fronteggiare le fonti dell'instabilità e mettere a disposizione della Commissione elementi informativi rafforzati per lo svolgimento di analisi opportune.

Il Paese in difficoltà può ricorrere all'assistenza tecnica della Commissione, che può prevedere specifiche *task force*.

Infine, il medesimo regolamento dispone meccanismi di revisioni dei sistemi di monitoraggio con programmi anche successivi all'aiuto e fino a quando lo Stato beneficiario degli aiuti non abbia rimborsato almeno il 75 per cento del suo debito.

3. Conclusioni

La crisi globale senza precedenti che ha colpito il mondo a partire dal 2008 ha pregiudicato gravemente la crescita economica e la stabilità finanziaria, determinando – in particolare in Europa – un ingente deterioramento del disavanzo pubblico e del debito degli Stati membri, cui ha fatto seguito un processo di ristrutturazione dell'Eurosistema che non è ancora terminato.

Si è visto come a partire dal 2011, sotto la pressione della crisi del debito pubblico, sono state adottate regole volte a creare un meccanismo di formazione *ex ante* delle politiche economiche nazionali e a garantire una sorveglianza macroeconomica sugli squilibri di competitività e crescita ed un funzionamento stringente del PSC¹⁸⁵.

nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria.

¹⁸⁵ Negli stessi termini, cfr. R. PEREZ, *L'azione finanziaria europea nel tempo della crisi*, cit. Anche R. MICCÚ, *Intervento. Costituzionalizzare l'economia all'epoca della crisi. Note brevi sui deficit dell'UE e sulle sfide del governo economico sovranazionale*, cit., pp. 552 ss., considera la crisi economico-finanziaria quale momento propulsivo della riflessione su sviluppi dell'integrazione europea già da tempo latenti, nonché quale tappa di «un processo di progressivo “sganciamento” del costituzionalismo dall'ordinamento (...) dello Stato-nazione». Secondo la Commissione europea, con la revisione della *governance* economica l'intero sistema economico dell'UEM si è rafforzato rispetto al periodo precedente alla crisi. Tuttavia la medesima Commissione si pone l'obiettivo di nuovo quadro di *governance* per migliorare il rafforzamento della competitività, della produttività, del potenziale di crescita, della coesione sociale e della convergenza economica. In quest'ottica, viene proposto, quindi, di completare

«Con queste misure, la sovranità politica ed economica degli Stati membri è stata trasferita ad una cupola di poteri tecnocratici che comprende il Consiglio europeo, la Commissione, la BCE, l'ECOFIN e l'Eurogruppo»¹⁸⁶. Con la conseguenza che il principio del pareggio di bilancio è stato imposto come principio costituzionale degli ordinamenti degli Stati membri dell'UE¹⁸⁷.

Quest'ultima circostanza induce a una breve riflessione sui vincoli che il diritto dell'UE introduce alle economie nazionali e, di conseguenza, al governo della finanza pubblica degli Stati membri¹⁸⁸. Non si tratta più, come in passato, di conseguenze prodotte sulle fonti regolatrici dei processi di bilancio e di programmazione finanziaria¹⁸⁹. Le modalità di intervento sono di natura contenutistica a livello costituzionale: si pensi, ad esempio, alla regola prevista dal *Fiscal Compact* secondo cui i bilanci delle amministrazioni pubbliche devono essere in pareggio o in avanzo che, come evidenziato, deve necessariamente tradursi entro un anno dalla sua entrata in vigore, per gli Stati contraenti, in disposizioni vincolanti e permanenti, di natura preferibilmente costituzionale. Non si è qui in presenza di una disposizione programmatica che può essere inserita *sic et simpliciter* con un atto legislativo o un atto avente valore di legge, in quanto è l'ordinamento comunitario ad imporre di codificare negli ordinamenti costituzionali nazionali alcuni principi.

Ciò dipende probabilmente dal fatto che l'Eurozona è assoggettata ad una germanizzazione delle regole, in coerenza, d'altra parte, con il ruolo sempre maggiore assunto negli ultimi anni dalla Germania nella gestione della crisi economica e nel

l'architettura di sorveglianza economica, composta dalla sorveglianza preventiva, dalla sorveglianza correttiva e dalla sorveglianza dei singoli Stati membri in caso d'intervento dei meccanismi di protezione, con il "coordinamento *ex ante*" delle grandi riforme di politica economica previste ai sensi dell'art. 11 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'UEM.

¹⁸⁶ Così G. BUCCI, *La banca centrale e il potere economico-monetario*, cit., p. 467. Nelle pagine precedenti dello stesso contributo, l'A. sottolinea che «Gli interventi realizzati dai pubblici poteri mediante l'erogazione di somme ingenti di denaro alle banche ed alle imprese in crisi, non sono serviti, peraltro, a ripristinare il funzionamento del sistema economico, poiché hanno prodotto soltanto il risultato di trasformare il debito privato in debito pubblico e di provocare un'ingiusta socializzazione delle perdite» (p. 450).

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ In argomento, cfr. G. BUCCI, *Implicazioni dei rapporti tra ordinamento giuridico italiano ed ordinamento comunitario sul ruolo della Banca d'Italia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998

¹⁸⁹ Da cui pure scaturiva, secondo parte della dottrina, «una trasformazione profonda della costituzione finanziaria e dell'attuale assetto costituzionale di finanza pubblica»: così L. LANZILLOTTA, *Riflessi dell'Unione economica e monetaria sul sistema dei poteri costituzionali di finanza pubblica*, in *Politica del diritto*, 1991, p. 445.

rafforzamento della disciplina di bilancio a livello UE attraverso un'impostazione rigorista¹⁹⁰. A suffragare quest'ultima tesi, è sufficiente ricordare che ancora prima della stipulazione del «Patto Euro Plus» e del *Fiscal Compact* - e quindi per un moto spontaneo, e non perché costretta o obbligata da impegni presi a livello sovranazionale o internazionale - la Repubblica federale tedesca ha avviato un processo di inserimento in Costituzione di un vincolo più stingente ai conti pubblici¹⁹¹. Infatti, se è vero che nella Legge Fondamentale tedesca nel 1949 si accenna al pareggio di bilancio all'art. 110, comma 1, è altrettanto vero che soltanto con la riforma costituzionale del 2006 (*Föderalismusreform I*) la Germania adotta un patto interno di stabilità tra *Länder* e Stato centrale per cui entrambi rispondono degli obblighi comunitari e alle conseguenti sanzioni¹⁹².

Con il *Föderalismusreform II* del 29 luglio 2009, inoltre, la Germania supera la previgente «golden rule» (ossia la regola secondo la quale la Federazione e i *Länder* possono ricorrere all'indebitamento soltanto per finanziare le spese in conto capitale) e introduce in Costituzione, per tutti i livelli territoriali di governo, il principio per cui i bilanci devono, di norma, essere portati in pareggio senza ricorrere al prestito¹⁹³.

¹⁹⁰ Sul rafforzamento della *leadership* tedesca cfr. P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, cit., p. 10; E. CHITI, *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri nell'Unione*, cit., p. 313 e da ultimo I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012, pp. 76-77. In generale, G. E. RUSCONI, *La sovranità tedesca e le istituzioni europee*, in *Il Mulino*, 2012, pp. 767-780.

¹⁹¹ In argomento, si veda MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Germania: il sistema di bilancio*, Roma, 2011.

¹⁹² R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, pp. 95 ss., ricorda che la logica del pareggio di bilancio è nella tradizione tedesca, considerato che già la Costituzione di Weimar del 1919 aveva previsto un principio del pareggio lasciando comunque aperta la possibilità di ricorrere al debito. Sulla riforma costituzionale tedesca del 2006, cfr. R. HRBEK, *The Reform of German Federalism: Part I*, in *European Constitutional Law Review*, 2007, pp. 225 ss.

¹⁹³ La disciplina di dettaglio per l'attuazione del principio da parte dei *Länder* è lasciata all'autonomia legislativa di questi ultimi, i quali sono tenuti all'osservanza delle nuove regole a partire dal 1° gennaio 2020. Sulla seconda fase della riforma della Costituzione tedesca, M. GOLDMANN, *La crisi del debito sovrano e le misure di "riduzione dello Stato"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, pp. 1303 ss.; SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all'indebitamento. Dossier n. 287*, Roma, aprile 2011, pp. 8 ss.; R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), n. 3, 2011; R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, cit.; F. PEDRINI, *La costituzionalizzazione tedesca del Patto europeo di stabilità: il Grundgesetz "preso sul serio"*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, pp. 391-393; M. HARTWIG, *La costituzionalizzazione del pareggio nella costituzione tedesca*, Relazione al Convegno «Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio

Secondo questo principio, può ricorrere all'indebitamento solo lo Stato centrale e non i *Länder* e in ogni caso non può superare l'ammontare dello 0.35 per cento del PIL, con la precisazione che in presenza di andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità, si deve tenere conto in modo simmetrico degli effetti sul bilancio sia nelle fasi di ripresa che nelle fasi di declino. La dottrina considera questa regola «vessatoria» laddove si consideri che le eccezioni sono limitate ai casi di calamità naturale e a eventi che sono *extra ordinem*, anche se la valutazione sulla sussistenza di tali condizioni spetta al Bundestag con una votazione a maggioranza assoluta¹⁹⁴.

La riforma tedesca prevede, inoltre, che la delibera parlamentare sia corredata da un piano di ammortamento che illustri i tempi e i modi per ripristinare il pareggio di bilancio.

Per la disciplina di dettaglio relativa a profili quali il metodo di calcolo del limite massimo dell'indebitamento netto annuo, il controllo e la compensazione degli scostamenti dell'indebitamento dal limite massimo consentito, le condizioni e le procedure per l'accertamento delle emergenze di bilancio, la Costituzione rinvia ad una legge federale¹⁹⁵.

di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale», Firenze, 15 maggio 2012, reperibile al sito www.cesifinalbertopredieri.it. G. BUCCI, *La banca centrale e il potere economico-monetario*, cit., p. 468, dopo avere ricordato che questa riforma era stata preannunciata, nel 1990, dalle cinque Raccomandazioni elaborate dal Comitato direttivo della Bundesbank, che indicavano alle classi dirigenti tedesche ed europee le caratteristiche irrinunciabili della futura unione monetaria, osserva che «I diritti sociali sono stati subordinati all'equilibrio di bilancio e non potranno più essere considerati assoluti, ma finanziariamente condizionati e, quindi, collegati alla predisposizione di servizi dipendenti da determinati equilibri tra costi e ricavi», con la conseguenza che sussiste, «anche in questo caso, un contrasto con i principi caratterizzanti lo Stato sociale. Il Tribunale costituzionale federale ha più volte affermato, tuttavia, che il principio dello Stato sociale costituisce uno dei caratteri fondamentali dell'ordinamento tedesco immodificabile da quello comunitario».

¹⁹⁴ I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, op. cit., p. 77, la quale aggiunge che la caratteristica di prevedere l'intervento del Parlamento con maggioranze qualificate per definire politicamente una situazione di emergenza è comune a tutti i Paesi che hanno introdotto il pareggio di bilancio in Costituzione; tuttavia sull'efficacia della votazione che richiede un consenso così ampio, sussistono alcune perplessità perché un *quorum* così impegnativo rischia di irrigidire troppo le decisioni proprio quando è più necessario (la questione si è posta anche in Italia e si è risolta, però, in maniera analoga, prevedendo cioè la stessa maggioranza assoluta).

¹⁹⁵ Il bilancio federale dovrà essere uniformato alle nuove regole di finanza pubblica a far data dal 1° gennaio 2016. Un complessivo giudizio (critico) sulla riforma costituzionale tedesca si può leggere in I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, op. cit., pp. 78-79. Secondo l'A., la disciplina in materia di bilancio adottata dalla Germania risponde a più

Il processo di inserimento in Costituzione di un vincolo ai conti pubblici ha successivamente coinvolto anche Francia e Spagna¹⁹⁶. In particolare, l'art. 34 della Carta costituzionale francese del 1958, come modificato con la *loi constitutionnelle* n. 2008-724 del 23 luglio 2008, stabilisce «l'obiettivo di equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche», dichiarando che «gli orientamenti pluriennali delle finanze pubbliche sono definiti dalle leggi di programmazione». A seguito della sottoscrizione del *Fiscal Compact*, tuttavia, è sorto il dubbio se fosse necessaria o meno una vera e propria revisione della Costituzione ai fini dell'autorizzazione della ratifica dello stesso Trattato; per tale motivo, nel mese di luglio del 2012 il neo-eletto Presidente della Repubblica, François Hollande, ha richiesto sulla questione la pronuncia del *Conseil Constitutionnel*, che si è espresso con la Decisione del 9 agosto 2012. Con tale pronuncia, il *Conseil* ha dichiarato non necessaria una preventiva revisione della Costituzione ed ha ritenuto sufficiente un rafforzamento del quadro giuridico esistente con una semplice legge organica che precisi il contenuto delle già previste leggi di programmazione economica e garantisca che le leggi finanziarie annuali ne tengano il dovuto conto.

obiettivi. Sotto il profilo dei rapporti con l'Unione essa soddisfa il necessario rispetto dei Trattati e del Patto di stabilità europeo tentando di operare con la revisione costituzionale una *moral suasion* nei confronti degli altri Paesi, affinché ne seguano le orme.

Le modifiche apportate dalla riforma del 2009 soddisfano anche l'esigenza d'intraprendere un dialogo con gli Stati federati entro canoni precisi e dettagliati, in modo che in tema di contabilità pubblica lo sforzo dello Stato centrale non sia vanificato. Si ha, inoltre, l'impressione che si sia cercata una soluzione interna rigorosa, che non tiene conto però della complessità della situazione internazionale attuale: la Germania sembrerebbe convinta di imporre agli altri Stati della zona euro l'inserimento nelle rispettive Costituzioni di misure altrettanto draconiane, più che contrattare con questi una soluzione politica comune europea, ora più che mai necessaria.

Viene poi ricordato che sul fronte interno non mancano le perplessità della dottrina in merito alla riforma costituzionale, che sono tutte volte a evidenziare quanto sia difficile conciliare il vincolo di bilancio con la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale, sempre intento a difendere lo Stato sociale. Già nel 2009 la sentenza che stabiliva la compatibilità del Trattato di Lisbona con la Costituzione tedesca si soffermava sulla concezione dello Stato sociale e su come questo fosse parte integrante e caratterizzante la forma di stato democratica tedesca. Lo stesso Tribunale nel 2010 si trova a definire e addirittura a quantificare il contenuto minimo della prestazione sociale che deve essere finalizzata a garantire un minimo vitale dignitoso. Visto che la dottrina e la giurisprudenza sono sempre più attente alla tutela dei diritti sociali, non è del tutto chiaro come sia possibile conciliare garanzie sempre più stringenti con la previsione in Costituzione di un freno all'indebitamento, che è ormai visto come una priorità politica e giuridica.

¹⁹⁶ Cfr. F. FABBRINI, *Il pareggio di bilancio nelle costituzioni europee*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, pp. 933 ss. e, soprattutto, I. CIOLLI, *op. ult. cit.*, la quale si sofferma diffusamente ed esaustivamente sulle riforme costituzionali negli altri Stati membri dell'UE (pp. 74-93).

In Spagna, invece, il 26 agosto 2011 è stato presentato al Congresso dei Deputati un disegno di legge volto a modificare l'art. 135 della Costituzione, al fine di inserirvi il principio della stabilità di bilancio. Esso è stato approvato il 2 settembre dal medesimo Congresso e il 7 settembre dal Senato. Essendo decorsi quindici giorni dalla sua approvazione, senza che fosse stato chiesto un eventuale *referendum* per ratifica da parte di un decimo dei membri di una delle due Camere, ai sensi dell'art. 167 della Costituzione, la riforma dell'art. 135 è stata pubblicata ed è entrata in vigore il 27 settembre¹⁹⁷.

La riforma spagnola prevede che tutte le amministrazioni pubbliche si adeguino al principio della stabilità di bilancio (c.d. «estabilidad presupuestaria»)¹⁹⁸ e che lo Stato e le Comunità autonome non possano incorrere (a partire dal 2020) in un *deficit* strutturale che superi i margini stabiliti dall'UE, mentre si rinvia a una legge organica fissare il limite massimo del *deficit* strutturale dello Stato e delle Comunità autonome secondo il rispettivo prodotto interno lordo¹⁹⁹. Anche gli enti locali dovranno mantenere un equilibrio di bilancio. Per l'emissione del debito, inoltre, è previsto che lo Stato e le Comunità dovranno essere autorizzati per legge, e che comunque il suo valore in relazione al prodotto interno lordo (PIL) non potrà superare quello indicato nel TFUE, rinviando alla stessa legge organica la definizione dei meccanismi per il conseguimento pratico di tale obiettivo²⁰⁰. Sul modello della riforma tedesca, poi, viene introdotta la possibilità di derogare ai sopraindicati limiti di bilancio in caso di catastrofi naturali, recessione economica o situazione di emergenza straordinaria fuori dal controllo dello Stato o che pregiudichi la situazione finanziaria o la sostenibilità economica o sociale

¹⁹⁷ Si tratta della «Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011». Prima di tale riforma, la Costituzione spagnola non contemplava espressamente l'obbligo del pareggio di bilancio. L'art. 134, comma 2, della Costituzione prevede che «il Bilancio Generale di previsione dello Stato sarà annuale, comprenderà la totalità delle spese ed entrate del settore pubblico statale, e in esso sarà indicato l'importo delle agevolazioni fiscali che interessino i tributi statali». Il comma 4 aggiunge che «approvato il Bilancio Generale dello Stato, il Governo potrà introdurre progetti di legge che comportino aumento della spesa pubblica o diminuzione delle entrate relative al medesimo esercizio»; inoltre «ogni proposta o emendamento che comporti aumento dei crediti o diminuzione delle entrate di bilancio richiederà, per aver corso, l'accettazione del Governo» (comma 6), mentre «la Legge di Bilancio non può istituire imposte. Potrà modificarle qualora una legge tributaria sostanziale lo preveda» (comma 7).

Previsioni normative relative alla stabilità dei bilanci sono inoltre presenti a livello di legislazione ordinaria e organica.

¹⁹⁸ Art. 135, comma 1.

¹⁹⁹ Art. 135, comma 2.

²⁰⁰ Art. 135, comma 3.

dello Stato, da dichiararsi tuttavia con voto a maggioranza assoluta dei membri della Camera bassa²⁰¹. Infine, si rinvia alla legge organica per la soluzione delle questioni procedurali circa il coordinamento amministrativo in materia fiscale²⁰².

Ciononostante, l'UE resta ancora «imperfetta»²⁰³ e ci si interroga circa la «tenuta» dell'intera costruzione, in speciale modo delle sue regole economiche e fiscali. Il tema richiederebbe un'apposita trattazione. Ci limitiamo in questa sede ad evidenziare che le attese di coloro i quali speravano che la situazione di crisi potesse promuovere uno scatto qualitativo dell'integrazione europea sono andate deluse. Non è certo mancato chi, specie nella fase iniziale della crisi, propugnava un governo europeo dell'economia, capace di agire centralmente tramite risorse dell'Unione. Ma queste attese hanno trovato sulla loro strada l'ostacolo delle resistenze nazionali, del timore di taluni paesi di dover sopportare oneri eccessivi a beneficio di altri, della scarsa sensibilità per il comune interesse europeo. Anche l'idea di emettere *eurobonds* per finanziare progetti europei, seppure da autorevoli economisti invocata, non ha trovato, almeno fino a questo momento, i necessari consensi²⁰⁴.

²⁰¹ Art. 135, comma 4.

²⁰² Art. 135, comma 5.

²⁰³ L'espressione utilizzata nel testo è di G. GUARINO, *L'Europa imperfetta. UE: problemi, analisi, prospettive*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2011.

²⁰⁴ V., anche recentemente, A. QUADRIO CURZIO, *I Fondi salva Stati europei. Limiti, pregi, potenzialità*, cit.

CAPITOLO TERZO

CONTINUITÀ E DISCONTINUITÀ NELLA CONFIGURAZIONE DELL'ART. 81 DELLA COSTITUZIONE

SEZIONE I

SOMMARIO: 1. I prodromi della questione: l'art. 81 nei lavori dell'Assemblea costituente. – 2. La decisione di bilancio tra Governo e Parlamento. – 3. Il principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa. – 4. Il principio del pareggio di bilancio tra dottrina e giurisprudenza. - 4.1. (*Segue*): la giurisprudenza costituzionale sull'art. 81 Cost.

1. I prodromi della questione: l'art. 81 nei lavori dell'Assemblea costituente

Il pilastro della disciplina costituzionale in materia di finanza pubblica è l'art. 81, che riassume i principi fondamentali del diritto del bilancio caratteristici della storia del costituzionalismo democratico affinati attraverso una secolare sperimentazione²⁰⁵.

²⁰⁵ L'art. 81 Cost. è collocato nella parte della Costituzione relativa all'ordinamento della Repubblica e, in particolare, nella sezione relativa alla formazione delle leggi all'interno del titolo che disciplina il Parlamento. Dalla collocazione si desume che la finalità principale di tale norma costituzionale è quella di disciplinare la procedura di approvazione del bilancio dello Stato e di definire i ruoli di Governo e Parlamento in tale ambito (su cui ci si soffermerà diffusamente a breve). L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, 1956, considera l'art. 81 Cost. «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» (p. 205). *Contra*, A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione costituzionale*, in C. PINELLI - T. TREU, *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010, p. 347), ha recentemente osservato che l'art. 81 Cost., «tra le norme costituzionali, è probabilmente quella peggio scritta». Lo stesso A. aggiunge che «è certamente una delle disposizioni meno pensate dal costituente: in essa si trova, 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», specie sotto il profilo – da quest'ultimo punto di vista – dell'idoneità del comma 4 a contenere l'incremento della spesa pubblica. M. PASSALACQUA (*«Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino* (www.amministrazioneincammino.luiss.it), 12 luglio 2012, p. 2) ritiene invece che «Il motivo di questo limitato interesse dei costituenti per il tema della finanza pubblica risiede, probabilmente, sia nella circostanza che, all'epoca, la materia presentava una valenza soltanto ancillare rispetto all'ordinario funzionamento della cosa pubblica, sia nelle allora assai ridotte dimensioni della spesa pubblica italiana». Del resto, che i lavori della Costituente furono

La riforma costituzionale del 2012 ha riportato in auge il dibattito sulla disposizione²⁰⁶. L'entrata in vigore del novellato art. 81 Cost. è prevista per il 2014²⁰⁷. Al momento resta vigente la disposizione contenuta nella Costituzione del 1948. Questa disposizione stabilisce, infatti, che il Parlamento debba approvare, ogni anno, il disegno di legge di bilancio, presentato dal Governo (comma 1); che tale legge di approvazione del bilancio non può stabilire né nuovi tributi, né nuove spese, rispetto a quanto disposto dalla legislazione fiscale e di spesa vigente (comma 3); che «ogni altra» legge di spesa, diversa dalla legge di bilancio, deve indicare i mezzi per farvi fronte – venendo così sottoposta al c.d. obbligo di copertura finanziaria – (comma 4). Nonostante il bilancio debba contenere la previsione di tutte le entrate e di tutte le spese, esso non è l'unico strumento con cui viene decisa la politica finanziaria: non lo è per le entrate perché queste sono oggetto di una semplice previsione da parte del bilancio e devono quindi trovare altrove la loro disciplina; ma non lo è neppure per le spese considerato che esse possono essere disciplinate anche dalle altre leggi (basti pensare alle leggi che, dando attuazione alle norme costituzionali a carattere programmatico sui diritti sociali, riconoscono il diritto ad ottenere prestazioni finanziarie da parte dell'amministrazione). Da tutto ciò consegue il problema del rapporto tra il bilancio e le altre leggi (o gli altri atti di disciplina dell'attività finanziaria): problema accentuato nel caso delle spese (una normale legge può rendere doverosa la spesa che però, per poter essere effettuata, deve essere iscritta in bilancio).

La vigente disciplina costituzionale è rivolta a risolvere proprio questo problema del rapporto tra i due tipi di atti. In tal senso è prevista, infatti, una doppia limitazione alla legge di bilancio: quella di non poter consentire spese per attività che

piuttosto rapidi e succinti su questo specifico tema lo ricorda anche il Presidente della Commissione per la Costituzione, MEUCCIO RUINI, negli *Scritti di Meuccio Ruini. La nostra e le cento Costituzioni del mondo*, op. cit., p. 532. A medesime conclusioni è giunto, seppure con specifico riferimento al comma 4 dell'art. 81 Cost., anche L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, in *www.astrid-online.it*, 2 agosto 2011, p. 2, il quale osserva che quest'ultima rappresenta «una delle disposizioni più controverse della nostra Costituzione, e che comunque costituisce e ha costituito l'unico presidio costituzionale alla espansione incontrollata della spesa pubblica. La storia delle sue varie interpretazioni è la storia dell'evoluzione della finanza pubblica italiana».

²⁰⁶ Il citato art. 81 Cost. è stato recentemente modificato, insieme agli artt. 97, 117 e 119, dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. Per l'esame delle disposizioni contenute nella legge costituzionale citata, v. *infra*, Sez. II del presente Capitolo.

²⁰⁷ Considerato che l'applicazione delle nuove regole è rinviata all'esercizio finanziario 2014, la riforma è ancora *in itinere* in quanto la pregressa disciplina costituzionale è tuttora in vigore.

l'amministrazione non sia già legittimata a svolgere e quella di non poter disattendere, neppure con le disposizioni della sua parte normativa, quanto stabilito dalle altre leggi. A ciò si aggiunge la parallela limitazione delle altre leggi che, in quanto e nella misura in cui vincolino il bilancio a stanziare determinate spese, sono tenute ad indicare la copertura finanziaria delle medesime (ad indicare i mezzi con cui fare ad esse fronte): la circostanza poi che la principale metodologia di copertura sia costituita dalle risorse iscritte in bilancio conferma che anche questo istituto riguarda il rapporto tra il bilancio e le normali leggi²⁰⁸.

Prima di analizzare il testo delle nuove disposizioni, al fine di meglio comprendere come la riforma costituzionale sia destinata ad incidere sui processi decisionali in materia di finanza pubblica - le disposizioni della citata legge cost. n. 1 del 2012 si applicheranno infatti, come sottolineato, a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 - appare opportuno descrivere brevemente le conclusioni cui giunse il dibattito in Assemblea costituente. I lavori che hanno preceduto l'inserimento dell'articolo in esame nel testo costituzionale, e quindi la *ratio* che lo ha ispirato, sono stati già ampiamente e ripetutamente illustrati²⁰⁹. Non sembra allora necessario ripercorrere tutti gli aspetti di quella vicenda, ma soltanto quelli che maggiormente chiariscono la volontà dei Costituenti nel disciplinare, anche attraverso questa disposizione, da un lato il riparto di attribuzioni in materia di bilancio tra

²⁰⁸ Cfr. A. BRANCASI, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio: effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, cit.

²⁰⁹ Si veda, da ultimo, un'accurata ricostruzione svolta da N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, op. cit., pp. 15 ss. Anche G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, op. cit., pp. 212 ss., si sofferma ampiamente sui lavori dell'Assemblea Costituente in relazione all'art. 81 al fine di dimostrare il carattere procedurale, piuttosto che contenutistico, dei vincoli al processo di bilancio. In generale, circa la discussione in Assemblea Costituente sui lavori preparatori dell'art. 81 Cost., cfr., *ex multis*, oltre ai due Autori appena citati, A. MACCANICO, *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema delle garanzie costituzionali della spesa pubblica*, in AA.VV., *Studi sulla Costituzione*, vol. III, Milano, 1958, pp. 517 ss.; M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in *Rassegna parlamentare*, 1959, pp. 151 ss.; F. COEN - C. CHIMENTI, *Il parlamento e la spesa pubblica*, in *Democrazia e diritto*, 1963, pp. 458 ss.; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, op. cit., pp. 154 ss.; S. BARTOLE, *Art. 81*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, art. 76-82, La formazione delle leggi*, op. cit., pp. 197 ss.; P. DE IOANNA, *Copertura delle leggi di spesa*, in A. BARETTONI ARLERI, *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, 1989, pp. 127 ss.; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, pp. 92 ss.; A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, Torino, 2000, pp. 27 ss.

Governo e Parlamento e, dall'altro, l'introduzione del principio del pareggio di bilancio a livello costituzionale.

Sotto il primo profilo, quando la seconda Sottocommissione per la Costituzione²¹⁰ e, successivamente, l'Assemblea plenaria²¹¹ affrontarono le modalità di inserimento nella Carta costituzionale italiana della disciplina del bilancio, venne dedicato un ampio spazio all'esame dei problemi riguardanti la titolarità dell'iniziativa legislativa²¹². Il dibattito che attraversò l'intero percorso costituente era infatti il timore che l'attribuzione dell'iniziativa in materia di bilancio al Parlamento potesse generare una politica di spesa demagogica²¹³, dibattito alimentato, tra l'altro, dalle intuizioni di Luigi Einaudi secondo cui era opportuno attribuire in via esclusiva al Governo ogni potere di iniziativa in materia di bilancio e leggi di spesa, negandola, invece, ai membri delle due Camere²¹⁴. A quest'ultimo proposito, le soluzioni indicate da Einaudi erano sostanzialmente due: o negare ai membri delle due Camere il diritto di fare proposte di spesa, ovvero obbligarli ad accompagnare le citate proposte «con la proposta correlativa

²¹⁰ Cfr. Atti Ass. Cost., 24 ottobre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, 1970, vol. VII, pp. 1237 ss.

²¹¹ Cfr. Atti Ass. Cost., 17 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit., pp. 3353 ss.

²¹² Basti pensare che nella seduta del 24 ottobre 1946 della seconda Sottocommissione, il relatore, il costituzionalista democristiano Costantino Mortati, dopo avere aperta la discussione sull'iniziativa legislativa, segnalò l'opportunità di riservare l'iniziativa in materia finanziaria a una sola Camera, quella dei Deputati. Immediatamente il monarchico Gustavo Fabbri rilevò che, essendo stato accolto il principio dell'uguaglianza dei poteri fra le due Camere, non si potevano porre dei limiti alla libertà di iniziativa della seconda Camera.

²¹³ Così V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, op. cit., p. 152. Intervenedo nella seduta del 24 ottobre 1946, l'on. Porzio aveva manifestato il proprio timore che i deputati potessero avanzare delle proposte «determinando fermenti e solleticando appetiti a puro scopo demagogico».

²¹⁴ Il ragionamento di Einaudi era dettato da un'attenta analisi dell'esperienza: quest'ultima aveva infatti dimostrato, a suo avviso, che era ormai prassi di alcuni deputati «proporre spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle» al solo fine di rendersi popolari. Inoltre, egli aveva rilevato che era pericoloso riconoscere alle Camere tale iniziativa, in quanto, mentre una volta erano esse che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi si era verificato esattamente il contrario. Anche Lussu si espresse, nella medesima seduta, sul rischio che un'iniziativa parlamentare avrebbe potuto mettere in evidenza un deputato o un gruppo di deputati a «scopo propagandistico» intralciando l'opera del Governo. Per un'analisi delle istituzioni parlamentari con riferimento alle procedure di bilancio cfr. C. DE MICHELI - L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, Bologna, 2004, pp. 237 ss.; C. CHIMENTI - F. COEN, *Il parlamento e la spesa pubblica*, cit., pp. 460 ss.; A. BARBERA, *I Parlamenti*, Roma-Bari, 1999; L. LORELLO, *La legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, in S. PAJNO - G. VERDE (a cura di), *Studio sulle fonti del diritto. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, vol. I, Milano, 2010, pp. 317 ss.

di entrata a copertura della spesa, così che la proposta abbia un'impronta di serietà»²¹⁵. Per tale ragione, si dispose l'esclusività della competenza del Governo in ordine alla predisposizione e alla presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio e, sulla scorta dei rilievi di Einaudi, Mortati e Vanoni²¹⁶, l'obbligo per le leggi contenenti nuove e/o maggiori spese di indicare i mezzi necessari per farvi fronte²¹⁷.

²¹⁵ Cfr. Atti Ass. Cost., 24 ottobre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit., p. 1237. G. DELLA CANANEA (*Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, op. cit., pp. 96 ss.) osserva che la tesi avanzata da Einaudi, non priva di elementi di originalità, trova origine negli studi della scuola italiana di scienza delle finanze, che aveva sostenuto la necessità di rendere contestuale l'introduzione delle spese con l'indicazione dei relativi mezzi di copertura, per «salvaguardare il principio della responsabilità politica», mentre A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione costituzionale*, cit., p. 351, sostiene che «l'obbligo della copertura finanziaria non è stato comunque in grado di frapporre alcun ostacolo alla espansione della spesa pubblica, come era nelle intenzioni di Einaudi, per il semplice motivo che ad essere sottoposte ad esso erano (e sono) soltanto le normali leggi, con esclusione quindi dello stesso bilancio».

²¹⁶ A questa impostazione furono espresse alcune obiezioni nel corso della seduta. Ad esempio, per il qualunquista Gennaro Patricolo bisognava partire dal presupposto che il Parlamento è un istituto competente e cosciente, per cui non si può dubitare che le sue proposte rispecchino una effettiva necessità del Paese, «così finendo per incoraggiare proprio quell'irresponsabilità finanziaria delle iniziative legislative presentate dai parlamentari che la disposizione intendeva evitare», secondo N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, op. cit., p. 18. Alle osservazioni di Patricolo, Einaudi replicò che quella che si voleva garantire con una norma costituzionale era la serietà non di una domanda generica, ma di una concreta proposta di spesa, mentre Vanoni ribadì che in sostanza bisognava distinguere la critica politica di una attività di governo che non sapesse risolvere un determinato problema, dall'iniziativa di chi proponeva concretamente una determinata spesa e doveva quindi proporre anche la maniera di coprirla. E aggiungeva che nella pratica la cosa non sarebbe stata difficile: si sarebbe trattato di prevedere nella stessa legge importante una spesa, una variazione ai capitoli del bilancio o un aumento delle imposte. Pur condividendo le osservazioni di Mortati e Vanoni, il comunista Renzo Laconi proponeva invece di limitare l'iniziativa legislativa in materia di bilancio alla sola prima Camera. Entrambi gli interventi si trovano in Atti Ass. Cost., 24 ottobre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit.

²¹⁷ Nella prima formulazione proposta congiuntamente da Mortati e Vanoni il testo era il seguente: «Le leggi le quali importino maggiori oneri finanziari devono *provvedere* ai mezzi finanziari per fronteggiarli». Soltanto dopo l'opposizione manifestata dal repubblicano Tommaso Perassi, il quale sottolineava «l'inapplicabilità di un simile procedimento di fronte a una improvvisa calamità», come ad esempio nel caso di scoppio di una guerra, e segnalava che l'inserimento di tale disposizione in una Costituzione rigida avrebbe significato «invalidare ogni legge che non rispondesse all'esigenza di prevedere, accanto alla spesa, il mezzo per fronteggiarla», si decise di accogliere la riformulazione del testo nel frattempo avanzata da Bozzi che appariva meno drastica e, al tempo stesso, maggiormente coerente con l'art. 43 della legge di contabilità di Stato: «Nelle proposte di nuove e maggiori spese e nelle leggi che le approvano devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse». Sulla diversa formulazione e logica dell'art. 43 della legge di contabilità allora vigente rispetto a quello che poi sarà l'art. 81, comma 4, Cost., v. *infra* nota 317. In argomento, si veda anche L. FIORENTINO, *La difficile affermazione di una cultura della gestione nelle pubbliche amministrazioni*, in AA.VV., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Milano, 2008, pp. 303-335.

Non fu, invece, inserito alcun vincolo esplicito al pareggio di bilancio, sebbene nelle intenzioni di alcuni Costituenti – e di Einaudi in particolare²¹⁸ – si potesse cogliere la richiesta di includere gli strumenti in grado di assicurare il principio del pareggio, attribuendo a quest'ultimo un'efficacia maggiore rispetto ad una semplice garanzia dell'equilibrio formalmente determinato dal bilancio approvato. In proposito, è sufficiente rileggere le considerazioni di Ezio Vanoni sull'approvazione finale del comma 4 dell'art. 81: per il Costituente questa disposizione normativa rappresenta la garanzia «del principio che non si devono fare spese che per il momento la finanza nazionale non può sopportare», sicché – oltre al Governo – qualsiasi forza che si agiti nel Paese e avanzi proposte che comportino maggiori oneri finanziari deve avere la preoccupazione che il bilancio sia in pareggio²¹⁹. D'altra parte, già pochi anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, tale opinione era confermata anche dal Presidente della Commissione finanza e tesoro, la cui esortazione era quella di far salva la genuina volontà della Carta costituzionale dinanzi alle nuove interpretazione della disposizione in esame avanzate soprattutto dalla classe politica²²⁰.

²¹⁸ Oltre che nei suoi interventi in sede di Assemblea Costituente, Luigi Einaudi continuò sempre a sostenere la necessità di un vincolo più rigido al pareggio di bilancio nella Costituzione. Sul punto, cfr. L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, cit., pp. 201 ss. e su cui si tornerà più diffusamente nel § 4 di questo Capitolo.

²¹⁹ L'intervento di Vanoni si trova in Atti Ass. Cost., 24 ottobre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit., p. 1237. A seguito di questo specifico dibattito avvenuto nei lavori della seconda Sottocommissione, P. DE IOANNA (*Copertura delle leggi di spesa*, in A. BARETTONI ARLERI, *Dizionario di contabilità pubblica*, op. cit.) rileva il carattere drastico della formulazione del comma proposta da Einaudi e Vanoni, che avrebbe finito per «irrigidire la modulistica della legislazione di spesa entro uno schema monistico che necessariamente deve provvedere ai mezzi nello stesso strumento che dispone le spese», aggiungendo che «i mezzi devono essere invece indicati con riferimento al quadro complessivo dei conti statali ed ai fenomeni (normativi e previsivi) che consentono di reperire risorse – interne o esterne a questo quadro – idonei a fronteggiare gli oneri senza peggiorare gli equilibri votati dal Parlamento».

²²⁰ G. CASTELLI AVOLIO, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, 1955, Atti parl. cam. II, n. 1603-A e 1603-bis-A. Si evidenzia che Giuseppe Castelli Avolio prese parte anche al Comitato di studio delle norme di applicazione del comma 4 dell'art. 81 Cost., i cui risultati del lavoro sono raccolti nella *Relazione del comitato di studio delle norme di applicazione del 4° comma dell'art. 81 della Costituzione*, Roma, 1961. Questa circostanza è ricordata anche da A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), n. 4, 2011, p. 5.

2. La decisione di bilancio tra Governo e Parlamento

Dopo avere sinteticamente indicato i risultati cui giunse l'Assemblea Costituente in relazione alla disciplina del bilancio e delle leggi di spesa, dobbiamo ora prendere in considerazione uno dei punti centrali dello studio, costituito dalla ripartizione dei compiti tra Governo e Parlamento in materia di finanza pubblica²²¹.

Questo aspetto si inserisce nella più generale tematica della "forma di governo", qui intesa ovviamente come il modo in cui le funzioni dello Stato sono distribuite e organizzate fra i diversi organi costituzionali, avuto particolare riguardo all'attività di indirizzo politico ed ai modi del suo svolgimento²²². Non è possibile, nel presente studio, indugiare sull'intera tematica della forma di governo. Né ciò sarebbe pertinente in relazione alle questioni da dirimere. Si rende indispensabile però un richiamo alla tematica, indagando in particolare gli aspetti relativi ai profili finanziari²²³, non senza

²²¹ V. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, op. cit., pp. 113 ss.

²²² Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1997, pp. 198 ss. Per un esame delle varie teorie sulle forme di governo v. N. BOBBIO, *Le teorie delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Torino, 1976 e ID., *Stato, governo, società. Frammenti di un dizionario politico*, Torino, 2009, spec. pp. 95 ss. In generale, sulle forme di governo v. L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, pp. 634 ss.; F. CUOCOLO, voce *Forme di stato e di governo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV ed., vol. V, Torino, 1990; C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, p. 169; G. AMATO, *Forme di stato e di governo*, in ID. – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994, pp. 37 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1991, pp. 95 ss.; L. PALADIN, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1989, pp. 56 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le «forme di Stato» e le «forme di governo». Le costituzioni moderne*, Milano, 1988 e *l'Aggiornamento 1988-89: un triennio di profonde trasformazioni costituzionali*, Milano, 1991; G.U. RESCIGNO, voce *Forme di Stato e forme di governo – I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV, Roma, 1989, p. 1, il quale ritiene, invece, inadeguata la dicotomia «forme di Stato – forme di governo» e propone di abbandonare l'espressione «forma di Stato» a causa dell'ambiguità ormai corrente della parola «Stato».

²²³ Sul legame esistente tra procedure di bilancio e forma di governo si è soffermato recentemente M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Relazione conclusiva presentata al Convegno di studi amministrativi «Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità», Varenna, 20-21 settembre 2012, adesso in *Astrid Rassegna*, n. 3, 2013; più diffusamente, v. però R. PERNA, *La costituzione fiscale e l'evoluzione della forma di governo italiana*, in *Percorsi costituzionali*, 2010, p. 85 ss.; ID., *Le procedure di bilancio, fra Governo e Parlamento, in una democrazia maggioritaria*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, Napoli, 2008; P.F. LOTITO, *Forma di governo e processo di bilancio. Analisi dell'ordinamento francese e riflessioni sull'ordinamento italiano*, Torino, 1997; N. LUPO, *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, in G. DI GASPARRE - N. LUPO, *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello. Atti del convegno – Roma 27 maggio 2004*, Milano, 2005, pp. 103 ss. Una prospettiva comparata sul nesso tra procedure di bilancio e forma di governo è stata svolta da L. MERCATI, *Le procedure di bilancio tra sistemi elettorali e forme di governo: un'analisi*

avere fin da ora sottolineato che, come si avrà modo di vedere nel corso del lavoro, Costituzione, procedure di bilancio, forma di Stato e forma di governo paiono intimamente connesse²²⁴.

In generale, nello Stato costituzionale democratico il Governo, per esistere e agire, ha bisogno di godere della fiducia del Parlamento, legale depositario della volontà dei rappresentati; tale fiducia è accordata inizialmente all'Esecutivo mediante l'approvazione delle dichiarazioni programmatiche manifestate, per bocca del suo Presidente, subito dopo l'investitura del Presidente della Repubblica, e successivamente confermate attraverso votazioni periodiche e occasionali.

Strettamente connessa alla concessione della fiducia è la potestà che il Parlamento deve attribuire al Governo di realizzare ed erogare i mezzi finanziari necessari per l'attuazione del suo programma.

Se il Governo avesse la facoltà di procurarsi direttamente, mediante l'imposizione dei tributi (che, sia detto per inciso, rappresentano la fonte predominante, se non esclusiva, delle moderne entrate statali), i mezzi finanziari necessari, sarebbe fatalmente compromesso uno dei capisaldi dei regimi parlamentari, ossia il controllo del Parlamento sul Governo. D'altro canto, anche restando riservata al potere legislativo l'imposizione tributaria, la concessione della fiducia sarebbe destinata a ridursi a mero atto formale qualora il Governo potesse erogare le spese senza essere impegnato dal bilancio preventivo, e potesse ritenersi autorizzato, prima dell'approvazione di detto documento contabile da parte del Parlamento, a provvedere alla gestione finanziaria dello Stato.

Da ciò emerge la necessità di salvaguardare i tre seguenti principi:

- 1) riservare al Parlamento l'imposizione di qualsiasi tributo o prestazione personale;
- 2) riservare alle Camere la potestà di autorizzare nuove o maggiori spese;
- 3) subordinare l'attività del Governo all'approvazione, da parte del Parlamento, del bilancio annuale di previsione.

Appare chiaro come i tre sopraindicati principi permettono di dirigere la finanza del Paese. E che il Parlamento, possedendo l'irrevocabile diritto di tale direzione, si

comparata, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997, pp. 377 ss.

²²⁴ Cfr., sul punto, G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, op. cit., pp. 13 ss.

assicura in modo permanente il potere e la possibilità di dirigere la politica della Nazione.

Con specifico riferimento alla finanza pubblica, si rileva che in una forma di governo duale l'esercizio dell'indirizzo politico e finanziario è caratterizzato da una precisa separazione tra Governo e Assemblee elettive, in virtù della quale queste ultime sono titolari di una funzione di controllo e di ratifica delle decisioni sulle entrate e sulle spese adottate dal primo, ferma restando la possibilità di bocciare le scelte di politica economica del Governo stesso espresse nel bilancio²²⁵. Al contrario, in una forma di governo monista, come quella parlamentare, in cui l'origine e il processo di legittimazione dei poteri è comunque radicato nel voto popolare che dà vita all'Assemblea dei rappresentanti, la via più plausibile consiste nella co-determinazione dell'indirizzo politico finanziario²²⁶.

Sarà, quindi, la forma di governo parlamentare, sia pure «razionalizzata» come nel caso italiano²²⁷, quella che più nettamente si caratterizza per una stretta fusione tra indirizzo del Governo e controllo-codeterminazione del Parlamento. È infatti in essa che

²²⁵ In argomento, S. BARTOLE, *Art. 81*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, art. 76-82, *La formazione delle leggi*, op. cit., p. 208, rileva che «il rifiuto di approvazione del bilancio preventivo è l'*extrema ratio* cui le assemblee possono ricorrere in caso di conflitto con l'esecutivo, specialmente negli ordinamenti in cui il Governo può rimanere al potere anche senza la fiducia parlamentare, cioè in quei sistemi di governo che si qualificano come diversi da quello parlamentare, e non prevedono meccanismi di rimozione dei ministri ad opera delle Camere».

²²⁶ V. G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, op. cit., p. 14.

²²⁷ Come noto, gli elementi di «razionalizzazione» della forma di governo parlamentare sono riconducibili al famoso “ordine del giorno Perassi”, votato dalla seconda Sottocommissione per la Costituzione il 4 settembre 1946: «La seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo di governo presidenziale, né quello di governo direttoriale risponderebbe alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo» (cfr. Atti Ass. Cost., 4 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, op. cit., p. 917). Con questo ordine del giorno, la seconda Sottocommissione si pronunciava sostanzialmente in favore della forma di governo parlamentare con elementi di razionalizzazione (che si tradurranno, in particolare, nei limiti alla sfiducia di cui all'art. 94 Cost. e nei poteri di direzione, di indirizzo e di coordinamento del Presidente del Consiglio sui Ministri ai sensi dell'art. 95, comma 1, Cost.), e di correzione intesi come limiti al principio maggioritario (rigidità della Costituzione, Corte costituzionale, Presidente della Repubblica). Per un esame dalla “trasposizione” del citato “ordine del giorno Perassi” nell'ingegneria costituzionale della Carta del 1948, con particolare riferimento agli elementi di correzione e di razionalizzazione alla forma di governo parlamentare, v. E. CHELLI, *La forma di governo italiana nella prospettiva storica*, in *Rassegna parlamentare*, 1998.

il riparto di competenze in materia finanziaria viene a caratterizzarsi per un sistema di *checks and balances*, di equilibri e contrappesi, finalizzato ad assicurare una sorta di condivisione dell'indirizzo della spesa tra Esecutivo e Legislativo²²⁸. Il baricentro della titolarità dell'indirizzo politico finanziario potrà, però, evidentemente essere, di volta in volta, spostato in favore del Governo ovvero del Parlamento²²⁹. Anticipando fin da adesso le conclusioni, si può affermare senza ombra di dubbio che, nel nostro ordinamento, la sopraindicata titolarità sul terreno dei poteri di bilancio è attualmente nelle mani del Governo e che sembra condivisibile la tesi secondo cui, in generale, si assiste al «progressivo (ma, sembra, inesorabile) spostamento del ruolo propositivo, ma anche decisorio, dal Parlamento al Governo, con un mutamento dei rapporti di forza (istituzionale, ma anche politica) che vede il primo assumere una funzione sempre più notarile di decisione assunte dall'Esecutivo»²³⁰.

Nel quadro costituzionale attuale, «Le Camere approvano ogni anno i bilanci ed il rendiconto consuntivo presentati dal Governo» (art. 81, comma 1)²³¹. Questa disposizione stabilisce alcune caratteristiche fondamentali:

²²⁸ V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, op. cit., pp. 207-208, ritiene che «nel campo della finanza pubblica e in particolare della spesa, al Governo non può non spettare una responsabilità più diretta ed intensa e dovrebbe essere riconosciuto un esclusivo potere di iniziativa». Ciò in quanto «l'entità globale della spesa e la sua distribuzione non possono risultare dalla semplice giustapposizione di una serie di decisioni staccate, ma debbono anch'esse rispondere ad una impostazione unitaria». L'A. si mostra favorevole ad una forma di governo, che afferma essere comune ai regimi parlamentari più moderni, in cui il Parlamento non assume il ruolo di centro autonomo di elaborazione e decisione di indirizzo politico ed economico, ma è chiamato a «sanzionare» le «decisioni finali» in cui si attuano gli indirizzi del governo, e a «verificarne puntualmente e continuativamente i modi di esecuzione» (p. 219). In conclusione, Onida ritiene che il Governo sia «il garante dell'unità di indirizzo della politica di spesa sia pure naturalmente, con l'approvazione e il controllo del Parlamento» (p. 226).

²²⁹ G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, op. cit., p. 14. In argomento, si può vedere anche E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, Milano, 1986, *passim*.

²³⁰ Così C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Le prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2013, p. 6. Le tappe più significative che, soprattutto in via di prassi, hanno segnato il progressivo spostamento in favore del Governo del baricentro della decisione finanziaria sono ripercorse da G. RIVOSECCHI, *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del Governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaaic.it), n. 1, 2012.

²³¹ L. LORELLO, *La legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, in S. PAJNO - G. VERDE (a cura di), *Studio sulle fonti del diritto. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, op. cit., pp. 321-325 intravede – nella presente formulazione dell'art. 81 Cost. – il paradigma tipico del rapporto (di fiducia) fra Governo e Parlamento, caratterizzante la forma di governo parlamentare nell'ambito del moderno Stato di democrazia pluralista: in specie, la definizione tecnica dell'indirizzo politico – in questo caso, di natura economico-finanziaria – da parte del Governo e la conseguente approvazione del medesimo – secondo il modello di

- (a) la cadenza annuale della procedura di bilancio²³²;
- (b) il ruolo attivo del Governo nella predisposizione dei documenti finanziari e nella gestione del bilancio;
- (c) il controllo preventivo e successivo del Parlamento sull'attività finanziaria posta in essere dal Governo e, di riflesso, sulla sua politica generale²³³;
- (d) l'unitarietà della decisione parlamentare e del relativo prospetto di bilancio.

In altre parole, su questa importante materia la Costituzione delinea una netta separazione di compiti e ruoli tra Camere ed Esecutivo, in modo tale da verificare se sussiste, fra questi due organi costituzionali, il rapporto di omogeneità politica e, in caso negativo, di ricostruirlo:

- il Governo, dal quale dipende la burocrazia ai sensi dell'art. 95 Cost., detiene in via esclusiva il potere di iniziativa legislativa in materia di bilancio²³⁴ e

“adesione-controllo” – da parte del Parlamento.

²³² In tal modo si sancisce implicitamente il principio dell'annualità della legge di bilancio già accolto dalla dottrina tra i c.d. principi del bilancio statale. L'annualità del bilancio statale non comporta necessariamente la sua coincidenza con l'anno solare, valendo solo a rendere costituzionalmente necessaria l'approvazione di una nuova legge di bilancio ogni 12 mesi, qualunque sia l'arco temporale prescelto come anno finanziario. In proposito, basti pensare che fino al 1964 il bilancio dello Stato italiano decorreva non dal 1° gennaio, bensì dal 1° luglio. È probabilmente un carattere che oggi può apparire scontato, ma che tale non risulta ad una più accorta analisi storica, e che ha un preciso significato anche sul piano dell'assetto dei rapporti tra Governo e Parlamento: l'affermazione costituzionale del carattere annuale del bilancio fa infatti emergere «lo sfavore del Costituente verso una fiducia troppo prolungata nei confronti del Governo»; e ciò specie «nella logica del tempo che individuava nella decisione di bilancio l'occasione più incisiva e periodica del controllo parlamentare»: così A. BARETTONI ARLERI, *Lezioni di contabilità di Stato*, Roma, 1986, p. 91.

²³³ Cfr. P. DE IOANNA, *Parlamento e procedure di bilancio*, in F. BASSANINI – A. MANZELLA (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento*, Bologna, 2007.

²³⁴ Sulla riserva di iniziativa v., *ex multis*, S. BUSCEMA, voce *Bilancio dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano, 1959, p. 392; A. MACCANICO, *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema delle garanzie costituzionali della spesa pubblica*, op. cit., p. 520; P.G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Milano, 1968, p. 262; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, op. cit., pp. 507 ss. (e, per riferimenti alla prassi statutaria, pp. 338 ss.); P. GIOCOLI NACCI, *Limiti e forme della partecipazione del Governo e del parlamento nella formazione ed approvazione del bilancio*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, I, Padova, 1972, pp. 465 ss., nonché M. OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il parlamento repubblicano*, Milano, 1999, pp. 577 ss., il quale parla di «un'iniziativa legislativa vincolata (perché costituisce l'adempimento di un preciso obbligo) e riservata (perché è esclusa la competenza di altri soggetti)»; V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari di esame dei documenti di bilancio*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DE CARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, p. 362. *Contra*, ma isolatamente, nel senso cioè di dubitare che l'art. 81 Cost., comma 1, riservi monopolisticamente la presentazione del bilancio al Governo, v. S. BARTOLE, *Art. 81*, cit., pp. 248 ss. G. FAZIO - M. FAZIO, *Il nuovo bilancio statale nel sistema finanziario italiano*, op. cit., p. 103, ritengono che l'art. 81 Cost., «più che dettare un obbligo per il Governo, vuole l'esclusività della iniziativa governativa

amministra il bilancio. La predisposizione del relativo progetto di legge spetta quindi unicamente al Governo presupponendo nozioni e capacità tecniche proprie soltanto di apparati amministrativi altamente specializzati²³⁵;

- il Parlamento ha il potere-dovere di adottare la decisione di bilancio e di esercitare il controllo dell'azione esecutiva²³⁶.

Nella nostra esperienza costituzionale le scelte relative alle regole di determinazione degli equilibri economico-finanziari sono state quindi sin dall'inizio calibrate anche in ragione di una specifica concezione dei rapporti fra Esecutivo e Assemblee rappresentative. Come è stato correttamente rilevato, infatti, già i Costituenti fecero valere la «necessità di attribuire al Governo la responsabilità delle sue scelte finanziarie», ma sottoponendola «al controllo esercitato dal Parlamento»²³⁷, e anche in seguito la discussione sulle politiche di bilancio è stata impostata con un occhio alla ripartizione di attribuzioni fra Parlamento e Governo, magari nell'ottica che il rafforzamento del secondo sarebbe di per sé garanzia di una finanza più sorvegliata²³⁸, o

in proposito».

²³⁵ Così anche, da ultimo, N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, op. cit., p. 55, che osserva come «la predisposizione del bilancio si rivela essere una procedura complessa e assai delicata, dal punto di vista tecnico come dal punto di vista politico, in cui il Governo è chiamato ad individuare posizioni di equilibrio tra le esigenze dei diversi centri di spesa». Secondo uno dei più autorevoli studiosi di sempre del bilancio pubblico, ossia A. Wildavsky, il bilancio pubblico è la linfa vitale del governo, è il riflesso finanziario di ciò che il governo fa o intende fare: «una teoria che contiene i criteri per la determinazione di ciò che dovrebbe essere nel bilancio, non è niente di meno che una teoria che stabilisca che cosa dovrebbe fare il governo. Se sostituiamo le parole “ciò che il governo dovrebbe fare” con le parole “ciò che dovrebbe essere nel bilancio”, diventa chiaro che una teoria normativa del bilancio sarebbe una teorica politica completa e specifica, che esporrebbe dettagliatamente quello che le attività governative dovrebbero essere in un particolare momento. Una teoria normativa del bilancio, pertanto, è utopistica nel pieno senso della parola; a sua realizzazione e la sua accettazione significherebbero la fine del conflitto sul ruolo del governo nella società»: A. WILDAVSKY, *Implicazioni politiche delle riforme del bilancio: un'analisi retrospettiva*, in *Problemi di amministrazione pubblica*, 1994, pp. 343 ss.

²³⁶ Nella sentenza 19 dicembre 1963, n. 165, così ha statuito la Corte costituzionale: «La norma contenuta nel primo comma dell'articolo 81 – le Camere approvano ogni anno i bilanci e i rendiconti consuntivi presentati dal Governo - ha inteso conferire forza di legge costituzionale a una norma dell'ordinamento contabile dello Stato, preesistente alla Costituzione e fondamentale di uno Stato rappresentativo, nel quale l'autorizzazione a riscuotere le entrate e il controllo della pubblica spesa sono affidati alle Camere elettive e sono la loro prima ragione d'essere».

²³⁷ M. DEGNI, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituti e procedure nell'esperienza italiana*, Roma, 2004, p. 98.

²³⁸ E invece proprio nella “fase endogovernativa” le pressioni particolaristiche si possono scaricare sulle politiche pubbliche con minor rischio di pubblicità e di contestazione (in questo senso, ancora M. DEGNI, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario*, cit., 110;

in quello opposto (ma del tutto discutibile) che ancora ai nostri giorni sarebbe attuale l'idea, affermata all'origine del parlamentarismo, che l'intervento della rappresentanza valga a limitare l'espansione delle attività pubbliche gestite dai governi e - quindi - a garantire bassi livelli di pressione fiscale²³⁹.

Le statuizioni di bilancio costituiscono scelte di indirizzo politico talmente rilevanti che la sua approvazione rappresenta uno dei principali atti attraverso cui il Parlamento partecipa alla direzione politica dello Stato. Questa fondamentale funzione politica appare del tutto evidente se si considera che il bilancio riflette gli indirizzi programmatici sui quali il Governo, all'atto del suo insediamento, ha ricevuto la fiducia dalle Camere. Proprio sottolineando il significato del bilancio quale atto di indirizzo politico, secondo parte della dottrina un Governo dimissionario non avrebbe titolo né per presentare alle Camere il disegno di legge di bilancio, né per sostenere la discussione in Parlamento²⁴⁰: in contrario, si è avvertito che quello di bilancio è un disegno di legge alla cui presentazione il Governo è positivamente tenuto, anche in relazione a precise scadenze temporali²⁴¹. La prassi è stata, finora, nel senso di ammettere tale ipotesi, peraltro in casi piuttosto sporadici²⁴², ferma restando una valutazione di opportunità politico-istituzionale che può condurre l'Esecutivo dimissionario a lasciare al Governo successivo l'onere della presentazione del disegno di legge di bilancio (sempreché questa possa aver luogo entro la scadenza del termine previsto dalla legge o, al massimo, pochi giorni dopo), o quello di seguire l'iter parlamentare di un bilancio già presentato alle Camere (e con ogni probabilità destinato

analagamente, G. RIVOCCHI, *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del Governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, cit., p. 17).

²³⁹ Critiche a questa ipotesi in S. BARTOLE, *Art. 81*, op. cit., p. 198.

²⁴⁰ S. BUSCEMA, voce *Bilancio dello Stato*, cit., p. 8, secondo cui «il Governo dimissionario, se affrontasse la discussione dei bilanci, verrebbe a compromettere l'indirizzo politico che dovrà scaturire dalla soluzione della crisi, ed è perciò assurdo pensare che un Governo in simili condizioni voglia fare ciò ed è ancora più assurdo che il Parlamento accetti la discussione», anche in considerazione del fatto che «nei periodi di crisi governativa, il Parlamento sospende i suoi lavori».

²⁴¹ È questa l'opinione di F. CUOCOLO, voce *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, 1971, pp. 610 ss. Conformemente, P. GIOCOLI NACCI, *Limiti e forme della partecipazione del Governo e del parlamento nella formazione ed approvazione del bilancio*, op. cit., pp. 477 ss.

²⁴² F. CUOCOLO, voce *Iniziativa legislativa*, cit., pp. 610 ss., cita il precedente del «disegno di legge per l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 1971, presentato dal governo Rumor, dimissionario fin dal 6 luglio 1970, in data 31 luglio 1970». Tale circostanza è citata da N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, op. cit., p. 57.

a subire importanti mutamenti per effetto di emendamenti parlamentari, presentati dal nuovo Governo)²⁴³; ovvero, può portare le Camere stesse a mantenere in vita, rinnovandogli la fiducia, un Governo dimissionario al solo fine di concludere l'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio²⁴⁴.

Da questo punto di vista, l'approvazione parlamentare, che avviene con procedura normale (l'art. 72 della Costituzione vieta espressamente la procedura rapida di approvazione in commissione), appare essenzialmente finalizzata a:

- 1) verificare la rispondenza dei contenuti del bilancio al programma politico elaborato dal Governo;
- 2) accertare la coesione tra il Governo e la maggioranza parlamentare che lo sostiene;
- 3) salvaguardare le prerogative delle minoranze parlamentari, grazie al dibattito in Aula²⁴⁵.

Alla menzionata ripartizione di compiti fra i poteri dello Stato non corrisponde, tuttavia, una precisa e trasparente separazione delle responsabilità del Governo e del Parlamento per quanto riguarda le concrete decisioni di finanza pubblica. Una delle questioni più controverse sembra essere l'individuazione dei poteri legati, nella sostanza, all'approvazione parlamentare: ossia se la previsione costituzionale sull'approvazione parlamentare comporti che alle Camere sia necessariamente attribuito dalla Carta fondamentale, un potere di emendarlo e, laddove si scelga una risposta positiva, quali siano i limiti di tale potere.

²⁴³ Secondo N. LUPO, *op. ult. cit.*, p. 57, nota 191, «quest'ultima ipotesi sembra essersi verificata nel passaggio tra il governo Prodi e il governo D'Alema, nell'ottobre-novembre 1998: a seguito della votazione della sfiducia, la discussione dei disegni di legge finanziaria e di bilancio fu sospesa, per riprendere, poi, una volta risoltasi la crisi».

²⁴⁴ N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, *op. cit.*, p. 57, nota 192, ritiene che sembra essere stato questo il caso del governo Goria, tra febbraio e marzo 1988 (e quindi già in esercizio provvisorio).

²⁴⁵ La dottrina (P. GIOCOLI NACCI, *Limiti e forme della partecipazione del Governo e del parlamento nella formazione ed approvazione del bilancio*, *op. cit.*, pp. 494 ss.) tende a negare, pressoché unanimemente, la possibilità che il Governo proceda con decreto-legge all'approvazione del bilancio; trovando ora conforto nel divieto di cui all'art. 15, comma 2, lett. b), della legge 400 del 1988, che esclude che il Governo possa, mediante decreto-legge, «provvedere nelle materia indicate nell'art. 72, comma 4, della Costituzione». Negativa è, in genere, altresì la risposta al quesito sulla delegabilità al Governo, ai sensi dell'art. 76 Cost., dell'approvazione del bilancio (e del rendiconto), in quanto, pure in questo caso, si originerebbe un'«evidente elusione della dialettica propria della forma di governo prevista dalla costituzione, per la quale è necessaria l'alterità tra controllante e controllato, quindi tra Parlamento e Governo»: così F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova, 2004, p. 136.

Relativamente al primo punto, la dottrina più recente²⁴⁶ ha risposto in maniera affermativa sulla base di una duplice ragione: da un lato, perché non sembrano desumersi dalle norme costituzionali significative differenze nel procedimento di formazione della legge di bilancio rispetto all'ordinario procedimento legislativo²⁴⁷. E, dall'altro, se l'approvazione del bilancio avviene mediante un procedimento legislativo e che rientra a pieno titolo nell'esercizio della funzione legislativa, non appare in dubbio che si debba applicare anche ad esso il principio generale per cui lo svolgimento di tale procedimento e l'esercizio di siffatta funzione presuppongono come elemento essenziale la possibilità per le Camere di apportare modificazioni al testo del progetto di legge al loro esame²⁴⁸.

Ne discende quindi che, a differenza di quanto avviene nei maggiori paesi comunitari (Francia, Germania e soprattutto Gran Bretagna)²⁴⁹, l'approvazione con

²⁴⁶ Cfr. N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, op. cit., p. 59. In precedenza, secondo S. BARTOLE, *Art. 81*, op. cit., p. 210) «anche con il nuovo ordinamento costituzionale non si è mai dubitato che il Parlamento possa emendare il bilancio presentato dal Governo, appropriandosi di funzioni deliberative che per un verso o per l'altro l'adesione alle posizioni dottrinali prevalenti in materia avrebbe suggerito di disconoglierli». Il tema della non emendabilità è stato affrontato invece dalla più autorevole dottrina contabilistica: v. A. MONORCHIO, *Profili istituzionali e prospettive di risanamento della finanza pubblica*, in *Politica e Mezzogiorno*, 1994, pp. 37 ss. In proposito, va ricordato che nell'ottobre 1994 la Commissione per la Riforma del bilancio dello Stato ha presentato un disegno organico di riforma della finanza pubblica, in cui un ruolo centrale riveste il tema della non emendabilità delle leggi di bilancio e di spesa. La Commissione propone la non emendabilità, sulla base della necessità, ai fini di una maggiore efficacia della gestione delle decisioni di spesa, di una trasparente separazione attribuzione delle responsabilità relative di Governo e Parlamento nel processo di bilancio.

²⁴⁷ In argomento, V. ONIDA *Le leggi di spesa nella Costituzione*, op. cit., p. 348) osserva come sia rimasta senza seguito la proposta, avanzata in Assemblea costituente dall'on. Fabbri, volta a vietare la presentazione di proposte di spesa durante la discussione del bilancio, sull'esempio della Costituzione francese del 1946.

²⁴⁸ In questi termini cfr. V. ONIDA, *op. ult. cit.*, p. 349 e G.C. PERONE, *L'iter legislativo: l'esame dei bilanci*, in *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, p. 528. Sull'essenzialità della possibilità di apportare emendamenti perché possa parlarsi di esercizio della funzione legislativa cfr. E. SPAGNA MUSSO, voce *Emendamento*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Milano, 1965, pp. 828 ss.: «ove le Camere del Parlamento non potessero esercitare il potere di emendamento si avrebbe una limitazione all'esercizio della funzione legislativa che è loro affidata dall'art. 70 Cost. in quanto l'approvazione di emendamenti appartiene alla fase deliberativa del procedimento legislativo, ossia all'essenza stessa delle funzione legislativa». L'A. aggiunge che «anche nel caso delle cosiddette leggi meramente formali, poiché queste sono sempre poste in essere con il procedimento tipico della funzione legislativa, l'esercizio del potere di emendamento non può sottostare alla comune disciplina del procedimento», con la conseguenza che «potrebbe ammettersi una limitazione del genere solo qualora essa trovasse titolo in un particolare disposto costituzionale».

²⁴⁹ In Francia, in sede di approvazione del progetto di bilancio, i parlamentari possono

legge parlamentare, prevista dalla Costituzione, comporta in capo al Parlamento, nell'ambito del sopraindicato potere-dovere, la più ampia e necessaria discrezionalità per modificare o disapprovare il testo e gli altri documenti finanziari presentati dal Governo²⁵⁰.

Sostenere la tesi fin qui illustrata, secondo cui il disegno di legge di bilancio deve essere emendabile in Parlamento non vuol dire negare la possibilità di porre limiti – direttamente discendenti dalla Costituzione o derivanti dalla legislazione di contabilità – alla presentazione di emendamenti²⁵¹, anche se si è osservato che «l'insieme di queste limitazioni (...) fa sì che i margini effettivi per l'emendabilità del disegno di legge di bilancio in Parlamento risultino, alla fine, piuttosto esigui» ma che, nonostante ciò, «l'emendabilità del bilancio vale a sancire la compartecipazione parlamentare alle scelte allocative ivi contenute e contribuisce altresì, mediante l'approvazione o comunque la discussione di alcuni emendamenti, a fornire importanti segnali sulle politiche (o

proporre un aumento degli stanziamenti per una data finalità solo se nel contempo indicano quale altra spesa dello stesso importo debba essere tagliata. In Germania, il Ministro delle finanze ha un potere di veto che gli consente di rigettare singole proposte di spesa, qualora ne ravvisi l'assenza dei requisiti di necessità ed economicità. In Gran Bretagna, infine, il Parlamento può solo approvare o respingere in blocco il bilancio presentato dal Governo, senza alcuna possibilità di modifica delle previsioni in esso contenute, fatta salva ovviamente la possibilità di sfiduciare il Governo.

²⁵⁰ Di recente è stata avanzata la tesi per cui ci si trovi dinanzi ad una «prassi così univoca da dar luogo ad una consuetudine costituzionale confermativa della Costituzione»: così M. OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, op. cit., p. 589. La scelta di non prevedere delle limitazioni espresse alla emendabilità del bilancio presentato dal Governo è apparsa «quanto meno incongrua» a G. LADU, *I principi costituzionali e la finanza pubblica*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2011, p. 27, cui si rinvia anche per un'ampia ricostruzione su come la questione sia stata affrontata nella Commissione Bicamerale, costituita nel 1997 per la riforma della «Parte Seconda» della Costituzione. Contrariamente, A. AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Napoli, 2007, p. 139, in base al fatto che «La Costituzione vincola il Parlamento a fondamentali obiettivi di sviluppo e di benessere, quali la rimozione degli ostacoli di ordine economico che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, l'istruzione fondamentale gratuita, la tutela della salute e dell'ambiente e del diritto al lavoro ed alla retribuzione adeguata per gli inabili al lavoro, l'assistenza e previdenza per i lavoratori, la parità dei diritti della donna lavoratrice, le agevolazioni economiche a favore della famiglia e la protezione della maternità».

²⁵¹ I limiti alla emendabilità del bilancio, la cui individuazione in concreto dipende per la maggior parte dai contenuti attribuiti alla legge di bilancio dalla Costituzione e dalla legge di contabilità, sono ampiamente sviluppati da N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, op. cit., pp. 62 ss., cui si rinvia. Tale A. segnala, in particolare, che «In questa chiave, come applicazione diretta del terzo comma dell'art. 81 Cost. va letta la regola per cui gli emendamenti proposti in Parlamento agli stanziamenti di bilancio non possono essere diretti a modificare la legislazione che è alla base di ogni stanziamento e, quindi, neppure a modificare la dotazione delle unità previsionali di base relative a spese già quantificate in modo rigido e predeterminato da tale legislazione».

almeno sulle strutture organizzative) ritenute più meritevoli o, al contrario, più critiche»²⁵².

Le considerazioni sin qui svolte paiono particolarmente rilevanti per lo studioso di diritto pubblico, in quanto hanno fatto sorgere il problema, da più parti avvertito, se a fronte delle modifiche apportate in sede parlamentare al bilancio (o agli altri documenti finanziari), che potenzialmente comportino uno stravolgimento dell'indirizzo politico-economico governativo, l'Esecutivo abbia l'obbligo di dimettersi. Al fine di dare risposta negativa al quesito, occorre ricordare in proposito l'art. 94, comma 4, Cost., il quale così dispone: «Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni»²⁵³. Tale obbligo di dimettersi non sussiste neppure in presenza di sostanziali modifiche al bilancio presentato dal Governo tali da stravolgere alle basi l'indirizzo politico-economico che esso esprime, considerato che in tal caso occorre comunque la revoca della fiducia con apposita mozione firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione (art. 94, ultimo comma, Cost.). La finalità della previsione di tali regole procedurali da parte della Costituzione è quella di garantire che una decisione di estrema importanza per la vita dello Stato sia adottata con la necessaria consapevolezza da parte del Parlamento e su iniziativa di una certa percentuale dei suoi membri.

Il dato che emerge da queste considerazioni è che l'atto di modifica del bilancio (o alla legge di stabilità) da parte del Parlamento non produce come conseguenza necessaria le dimissioni dell'Esecutivo. Laddove le modifiche apportate siano tali da incidere sul rapporto di omogeneità politica fra i due organi, resta tuttavia ferma la possibilità per il Governo di dimettersi a seguito di valutazioni di ordine politico.

²⁵² Così, opportunamente, N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, op. cit., p. 65.

²⁵³ Sul punto, A. AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, cit., p. 139, osserva che il bilancio, pur essendo un atto di fondamentale che investe la vita dello Stato e lo sviluppo dell'economia nazionale, resta una proposta del Governo che il Parlamento può modificare, realizzando in simile ipotesi un voto contrario di quest'ultimo organo su una proposta del primo. Conforme la tesi di V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, op. cit., p. 145, il quale, dopo avere rilevato che il voto sul bilancio tende a divenire «una sorta di periodica verifica della fiducia delle Camere nei confronti del Governo», espressa peraltro in forma generica, osserva però che «alla configurazione in queste ipotesi di un vero e proprio obbligo di dimissioni osterebbe l'art. 94 Cost.» e C. CHIMENTI – F. COEN, *Il parlamento e la spesa pubblica*, cit., p. 500. *Contra*, v. S. BUSCEMA, voce *Bilancio dello Stato*, cit., par. 8 e C. MANACORDA, *Contabilità pubblica*, Torino, 2005, p. 70.

Ai fini dell'approvazione del disegno di legge di bilancio, il Governo non può fare ricorso al voto di fiducia, con il quale è privilegiata la rapidità dell'approvazione, ma è mortificata la discussione parlamentare. Allo stesso tempo, il disegno di legge in questione non può neanche contenere un unico articolo con numerosissimi commi, il quale viola i principi di chiarezza, di limpidezza, di informazione dell'elettorato, in quanto il Governo e il Parlamento riuscirebbero ad inserire taluni commi, ciascuno recante un'innovazione estemporanea che non risalta agevolmente perché dispersa negli ampi contenuti omogenei dell'unico articolo²⁵⁴. Considerata la prassi contraria degli ultimi anni sul punto, con un messaggio trasmesso alle Camere nel dicembre del 2004, nell'intento di richiamare il legislatore al rispetto di una buona tecnica legislativa, Carlo Azeglio Ciampi, allora Presidente della Repubblica, richiamava «l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'art. 72 della Costituzione»²⁵⁵.

Come già sopra accennato, e in particolare per quanto riguarda la disciplina di bilancio, la questione degli ampi poteri attribuiti al Governo ha assunto negli ultimi tempi un'importanza cruciale nel dibattito di finanza pubblica. Molteplici sono i motivi della rilevanza di tale questione emersi nel periodo più recente, anche in considerazione del fatto che, come si è osservato, l'Esecutivo «di fronte alla necessità di guadagnare un'effettiva capacità di governo della finanza pubblica, indispensabile per l'esercizio della propria responsabilità nei confronti dell'UE, ha fatto ricorso ad una pluralità di strumenti, derivanti da innovazioni legislative o basati sull'evoluzione di prassi, sostanzialmente finalizzati a “disintermediare” dalle procedure parlamentari alcuni

²⁵⁴ La dottrina maggioritaria (P. GIOCOLI NACCI, *Limiti e forme della partecipazione del Governo e del parlamento nella formazione ed approvazione del bilancio*, op. cit., pp. 494 ss.; A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge. I. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997, p. 367; S. BUSCEMA – A. BUSCEMA, *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Milano, 2005, p. 36) tende a negare la possibilità che il Governo proceda con decreto-legge all'approvazione del bilancio. A livello di legislazione ordinaria, si ricorda il divieto di cui all'art. 15, comma 2, lett. b), della legge n. 400 del 1988, ove esclude che il Governo possa, mediante decreto-legge, «provvedere nelle materie indicate nell'art. 72, comma 4, della Costituzione».

²⁵⁵ SENATO DELLA REPUBBLICA, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, trasmesso alla Presidenza il 16 dicembre 2004, Doc. I, n. 6, p. 5. Sul punto, cfr. G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Usa ed abuso del decreto legge*, in *Diritto e società*, 1978, pp. 241 ss. e B.G. MATTARELLA, *Riflessioni sulla legittimità costituzionale delle ultime leggi finanziarie*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, pp. 816 ss. Sia consentito rinviare anche a G. LO CONTE, *Quando è il legislatore a violare la Costituzione ...*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, pp. 428 ss.

significativi momenti e parti della decisione di bilancio»²⁵⁶. Tra questi strumenti, finalizzati ad un più efficace controllo sugli andamenti di finanza pubblica nel corso dell'esercizio, appare doveroso ricordare il decreto legge n. 194 del 2002 (c.d. "decreto taglia spese")²⁵⁷, che, come sperimentato anche in altri ordinamenti, ha previsto in capo al Governo poteri di intervento, in corso di esercizio, sull'andamento della spesa come autorizzata in sede di bilancio. «Questo provvedimento normativo ha cercato in qualche modo di porre rimedio al ribaltamento di prospettiva derivante dal nuovo contesto nel quale si collocano le decisioni di finanza pubblica. Se (...) l'impianto costituzionale era basato sulla valutazione *ex ante* delle leggi di spesa (ai fini della loro copertura in sede parlamentare) l'impianto europeo è basato sulla valutazione *ex post* dei saldi contabili (ai fini della valutazione del rispetto degli obiettivi indicati nei programmi di stabilità)»²⁵⁸.

Certo è, ricapitolando, che nel nostro Paese la decisione di bilancio rappresenta, a partire dalla Costituzione del 1948, il principale fattore di trasformazione degli assetti dello Stato e, in modo particolare, della forma di governo. Pur in presenza di deboli e incompiuti processi di riforma costituzionale, la disciplina legislativa e regolamentare delle decisioni di spesa e di bilancio è stato oggetto di un costante e vivace processo di riforma. In particolare, a partire dalla legge n. 62 del 1964²⁵⁹ (c.d. legge Curti) e a cadenza quasi decennale, si sono succeduti interventi di riforma che hanno modellato la disciplina giuridica della finanza e contabilità pubblica alle diverse fasi politiche e istituzionali che si sono susseguite²⁶⁰. E a questo proposito, si è giustamente osservato

²⁵⁶ R. PERNA, *La costituzione fiscale e l'evoluzione della forma di governo italiana*, cit., p. 96

²⁵⁷ Decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, recante «Misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica». Cfr., in dottrina, sul "taglia-spesa" L. FIORENTINO, *Il decreto «taglia spese»*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, pp. 221 ss.; S. SCAGLIARINI, *Il decreto «blocca spese» e la garanzia costituzionale dell'obbligo di copertura finanziaria: spunti per la ricerca di un percorso alternativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pp. 3477 ss.; P. GIARDA – C. GORETTI, *Leggi di spesa e stanziamenti di bilancio nella legge n. 246 del 2002*, in R. PEREZ (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Milano, 2003, pp. 49 ss.

²⁵⁸ R. PERNA, *La costituzione fiscale e l'evoluzione della forma di governo italiana*, cit., pp. 96-97.

²⁵⁹ Legge 1 marzo 1964, n. 62, recante «Modificazioni al regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, per quanto concerne il bilancio dello Stato, e norme relative ai bilanci degli Enti pubblici».

²⁶⁰ Per quanto concerne la legislazione ordinaria vanno considerate in primo luogo i corpi normativi antecedenti alla Costituzione. Si tratta della legge di contabilità del 1923 (regio decreto n. 2440 del 1923) e del coevo regolamento di contabilità del 1924 (regio decreto n. 827

che «non si è trattato solo di adeguare la disciplina del bilancio pubblico ai mutamenti del sistema politico-istituzionale. Si è trattato anche di tentativi (più o meno riusciti) diretti a favorire l'evoluzione e la razionalizzazione della forma di governo. In un certo senso, si può dire che nell'esperienza italiana la riforma delle procedure di bilancio abbia rappresentato una sorta di “surrogato” dei disegni di grande riforma istituzionale»²⁶¹.

del 1924). Questo corpus insieme di disposizioni, profondamente modificato nel corso degli anni, contiene regole relative alla gestione del bilancio e del patrimonio pubblico, alle varie fasi dell'entrata e della spesa, al trattamento dei residui, regola i contratti della pubblica amministrazione. Si tratta di principi consolidati, definiti alla fine dell'Ottocento che risentono principalmente del linguaggio utilizzato, spesso obsoleto per il lungo tempo trascorso. Il legislatore contabile, nel tentativo di aggiornare questo importante corpo normativo, aveva inserito nella legge di riforma del 1997 (la legge n. 94) una delega biennale per redigere un nuovo codice di contabilità, ma il governo non è riuscito ad esercitarla nei tempi previsti. Prima della riforma del 1978, la legislazione di bilancio è stata arricchita dalla citata legge n. 62 del 1964, che stabilì la coincidenza tra anno finanziario e anno solare e introdusse la classificazione economica e funzionale. Entrambe le innovazioni tendevano a realizzare una maggiore sintonia tra i dati economici della contabilità nazionale e le poste di bilancio, per fornire la decisore una lettura trasversale, economico-funzionale, capace di superare la distinzione tra le varie amministrazioni e consentire un collegamento con il piano economico. La riforma del 1978, attuata con la legge n. 468, può essere letta come risposta alla situazione di stress fiscale che caratterizzava la finanza pubblica italiana. La legge finanziaria è lo strumento con il quale si cerca di coordinare, in questa nuova situazione, i commi 3 e 4 dell'art. 81 Cost. Emerge la manovra annuale di finanza pubblica e la sessione di bilancio, che successivamente troverà codificazione nei regolamenti parlamentari. La riforma in esame introduce anche altri importanti innovazioni: il bilancio di cassa, che affianca quello di competenza, riconoscendo al Parlamento, oltre alla centralità sulle scelte allocative, un ruolo significativo sull'attuazione delle decisioni; l'orizzonte pluriennale, che rompe la gabbia ormai troppo stretta dell'annualità connettendo le decisioni finanziarie alla programmazione; le relazioni di cassa, nuovo strumento per dare cognizione al Parlamento dell'andamento infrannuale degli incassi e dei pagamenti, premessa, ancora non compiuta, per la normalizzazione dei conti all'intero settore pubblico. Questo impianto normativo viene modificato incisivamente dopo un decennio di sperimentazione, e in particolare viene introdotto il Documento di programmazione economica finanziaria (DPEF), che si configura come vincolo esterno alla sessione autunnale tipizzata la legge finanziaria, che viene assoggettata a uno speciale regime di copertura; individuata una nuova, peraltro non molto fortunata tipologia di provvedimenti legislativi, collegati alla manovra finanziaria, veicolo del segmento settoriale dell'azione governativa. Le innovazioni legislative del 1988 sono integrate da corpose novelle dei regolamenti parlamentari, che disciplinano con originalità un segmento ormai relevantissimo dell'attività delle Camere. Due ulteriori, importanti riforme sono quella del 1997, avvenuta con la legge n. 94, e che si concentra essenzialmente sulla struttura del bilancio, e la seconda quella della legge n. 208 del 1999, che introduce nel processo decisionale gli strumenti resi necessari dal completamento del risanamento finanziario sancito dall'ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria. Infine, con la legge n. 196 del 2009, di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, il legislatore si muove lungo quattro direttrici: coordinamento della finanza pubblica; armonizzazione dei sistemi contabili; ridefinizione del sistema dei controlli; riforma degli strumenti di governo dei conti pubblici.

²⁶¹ R. PERNA, *La costituzione fiscale e l'evoluzione della forma di governo italiana*, cit., p. 86.

3. Il principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa

Chiariti gli aspetti circa l'attribuzione di competenze fra Governo e Parlamento in materia di bilancio, dobbiamo ora prendere in considerazione il punto centrale del lavoro, costituito dall'individuazione (o meno), nelle norme costituzionali attualmente vigenti, del principio del pareggio del bilancio. Come si è già sopra evidenziato, il principio in esame non fu espressamente inserito nella Carta costituzionale ma, ciononostante, dottrina e giurisprudenza sin dal 1948 si sono interrogate sul se il pareggio di bilancio possa considerarsi un principio sancito indirettamente a livello costituzionale. Il tema in questione è intimamente connesso a quello della copertura finanziaria delle leggi di spesa, ed è proprio da quest'ultimo argomento che bisogna prendere le mosse.

L'art. 81, comma 4, Cost. affronta infatti il tema dei profili finanziari delle leggi approvate nel corso dell'anno, cioè delle leggi distinte da quella annuale di approvazione del bilancio, stabilendo a carico del legislatore l'obbligo di coprire gli oneri che da tali leggi derivano²⁶². Esso infatti dispone che ogni legge – diversa dalla legge del bilancio – che determini nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte. La norma costituzionale richiede, pertanto, l'osservanza del c.d. obbligo di copertura finanziaria tra i requisiti di costituzionalità delle leggi²⁶³.

Dall'analisi dei lavori preparatori dell'art. 81 Cost., emerge che uno dei punti più controversi in sede di Assemblea Costituente fu il rapporto intercorrente tra i commi 3 e 4, e in particolare il significato della copertura finanziaria delle leggi. Anche la dottrina

²⁶² Secondo C. ANELLI, *Rilevanza, nel processo amministrativo, di questioni d'incostituzionalità derivata (in particolare, per violazione dell'art. 81 Cost.)*, in *Foro amministrativo*, II, 1965, p. 47, nell'ultimo comma dell'art. 81 Cost. possono rinvenirsi una norma strumentale, che impone alla legge di spesa di indicare la copertura, nonché una norma materiale, che impone che la copertura sia esistente e adeguata. La dottrina più recente ritiene che il comma 4 dell'art. 81 Cost. si configuri come fonte sulla produzione volta ad instaurare un determinato procedimento di formazione dell'indirizzo legislativo della spesa (cfr. P. DE IOANNA, *Copertura delle leggi di spesa*, cit., p. 133; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., p. 94; N. LUPO – G. RIVOSECCHI, *Finanza pubblica: principi ordinatori e tendenze evolutive*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2012, p. 185).

²⁶³ Come ricordato, il principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa era contemplato nel nostro ordinamento dall'ultimo comma dell'art. 43 del regio decreto n. 2240 del 1923. Tale disposizione – soppressa successivamente dall'art. 33 della legge 5 agosto 1978, n. 468 -, per il fatto stesso di essere contenuta in una legge ordinaria, era derogabile da una qualsiasi legge successiva e non garantiva l'osservanza del principio in essa contenuto.

e i principali soggetti istituzionali (Parlamento, Governo, Presidenza della Repubblica, Corte costituzionale e Corte di conti) hanno a lungo discusso sulle modalità attraverso cui il legislatore può assolvere all'obbligo previsto dalla disposizione costituzionale sopraindicata. Sin dall'entrata in vigore della Carta costituzionale si ponevano, infatti, numerosi interrogativi circa l'interpretazione della disposizione in questione, che possono, con qualche semplificazione, essere indicati come segue²⁶⁴.

La prima questione è sorta relativamente all'ambito di applicazione della norma costituzionale. Dal punto di vista oggettivo, ci si è posti il problema di determinare se, oltre alle leggi che importino «nuove o maggiori spese», fossero assoggettate all'obbligo di copertura finanziaria anche le leggi che determinino minori entrate: l'interrogativo è stato risolto in senso positivo sia dal legislatore (in particolare, dall'art. 11-*ter*, comma 1, della legge n. 468/1978, introdotto dalla legge n. 362/1988), sia dalla dottrina²⁶⁵, sia infine dalla Corte costituzionale. Il ragionamento posto alla base di tale scelta è che in entrambi i casi si determinasse uno squilibrio (di natura contabile) nel bilancio statale, cui, secondo la Costituzione, occorre fare fronte con una riduzione delle spese o con nuove o maggiori entrate²⁶⁶. Ulteriore problema è stato quello di individuare il parametro rispetto al quale valutare la novità (o la crescita) della spesa, e dunque anche la diminuzione dell'entrata, se cioè bisognasse riferirsi alla legge di bilancio (in genere, in corso di esercizio) o alla legislazione «sostanziale» vigente: la soluzione ritenuta più corretta è stata ritenuta la seconda, posto che la norma costituzionale «mira non tanto alla tutela del bilancio approvato, ma alla disciplina e, per così dire, alla razionalizzazione dell'iniziativa e della legislazione di spesa in generale»²⁶⁷.

Ancora in relazione all'ambito di applicazione, la riferibilità dell'art. 81, comma 4, Cost. anche alle leggi regionali (in particolare alle Regioni a statuto speciale) non è sostanzialmente mai stata posta in questione, essendo stata sin dall'inizio riconosciuta sia dall'Alta corte siciliana, sia dalla Corte costituzionale. Sul punto, la giurisprudenza costituzionale ha infatti sostenuto in una nota sentenza che «la disposizione dell'ultimo

²⁶⁴ N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, op. cit., pp. 125 ss.

²⁶⁵ In dottrina cfr., per tutti, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, op. cit., pp. 744 ss.; ID., voce *Spesa (leggi di)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXX, Roma, 1993, p. 3; A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, cit., p. 161.

²⁶⁶ Cfr. Corte cost., 22 gennaio 1987, n. 12 in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, I, pp. 71 ss.; 17 ottobre 1991, n. 384, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, III, pp. 3055 ss.; 14 giugno 1995, n. 244, *ivi*, 1995, pp. 1764 ss.

²⁶⁷ Così V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, op. cit., pp. 412 ss.

comma dell'art. 81 deve necessariamente riguardare oltre che lo Stato anche le Regioni, non potendo queste sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui la predetta norma si ispira, in vista anche della stretta correlazione in cui l'attività e i mezzi finanziari dello Stato e delle Regioni vengono reciprocamente a trovarsi»²⁶⁸. Bisogna rilevare tuttavia come la medesima Corte costituzionale abbia successivamente precisato che da tale circostanza non discende comunque l'automatica applicazione, nei confronti delle Regioni, della normativa statale di attuazione dell'art. 81, comma 4, Cost.²⁶⁹

Sempre in relazione alle modalità della copertura finanziaria, si è discusso se il ricorso all'indebitamento fosse riconducibile alle forme ammissibili di adempimento dell'art. 81, comma 4, Cost., oppure se la Costituzione richiedesse unicamente aumenti di entrate non derivanti dall'emissione di titoli o diminuzioni di altre spese al fine della copertura delle nuove spese. In verità, più che sul dubbio specifico, che in genere è stato risolto positivamente dalla maggiore dottrina costituzionalistica²⁷⁰ e dalla stessa giurisprudenza costituzionale, la questione è sorta sulle modalità di autorizzazione dell'emissione di titoli del debito pubblico e su come considerare gli oneri per l'ammortamento derivanti da tale emissione. In linea generale, la dottrina e il legislatore

²⁶⁸ Così Corte cost., 11 marzo 1958, n. 9, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, pp. 68 ss. La giurisprudenza costituzionale sul punto è costante: v. anche Corte cost., 3 maggio 1966, n. 41 in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966, pp. 716 ss.; Corte cost., 9 marzo 1967, n. 23, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1967, pp. 183 ss.; Corte cost., 24 aprile 1967, n. 49, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1967, pp. 310 ss.; Corte cost., 24 gennaio 1991, n. 26, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p. 168 e Corte cost., 24 aprile 1996, n. 127 in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, p. 1104. Per l'Alta Corte siciliana, cfr. in particolare le sentenze n. 46 del 1951, n. 80 del 1955 e n. 82 del 1955.

²⁶⁹ Nella sentenza 20 luglio 1994, n. 313 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, p. 2669), la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la censura in cui lo Stato lamentava la mancata presentazione di una relazione tecnico-finanziaria ad un disegno di legge regionale, sulla base della considerazione per cui «è vero che i principi sull'onere di copertura sanciti dall'art. 81 della Costituzione valgono secondo l'insegnamento della Corte anche per le leggi regionali, ma ciò non comporta l'applicabilità dell'art. 11 *ter*, secondo e terzo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468 (quale aggiunto dall'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362). Tale disposizione, infatti, a prescindere dal suo carattere di norma interposta o meno, si riferisce alla copertura finanziaria delle leggi statali, mentre la materia delle leggi regionali forma oggetto della legge 19 maggio 1976, n. 335 recante "Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni"». In dottrina, concorda A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, op. cit., pp. 174 ss.

²⁷⁰ Cfr., ad. esempio, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, op. cit., pp. 437 ss. e 450 ss.; P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Bologna, 1993, pp. 155 ss.; S. BARTOLE, *Art. 81*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca, art. 76-82, La formazione delle leggi*, cit., pp. 295 ss.

hanno cercato di individuare quale fosse il «catalogo» delle modalità di copertura finanziaria costituzionalmente corrette²⁷¹.

Tuttavia, per giungere ad una elencazione tassativa e a carattere generale di tali coperture si è dovuto attendere fino al 1988, con l'art. 11-*ter*, comma 1, della legge n. 468/1978, introdotto dalla legge n. 362/1988. Le forme di copertura finanziaria ritenute ammissibili, originariamente individuate in quattro, sono poi state ridotte a tre²⁷²: il fondo speciale; la riduzione di spesa; le nuove o maggiori entrate (escludendosi, in quest'ultimo caso, la copertura delle spese correnti con entrate in conto capitale)²⁷³.

In sostanza, con riferimento al vigente testo costituzionale, il rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria implica la necessità di una verifica della corrispondenza tra nuove spese e relativi mezzi di finanziamento, da effettuare fin dal momento della formazione delle norme onerose, ossia nell'ambito del procedimento di approvazione delle leggi (valutazione *ex ante*). Modalità e strumenti per lo svolgimento di tale verifica sono stati disciplinati dai regolamenti parlamentari e da norme statali di diretta attuazione del disposto costituzionale dell'art. 81, comma 4, Cost. Da tale disciplina emerge uno schema procedurale articolato (c.d. ciclo della quantificazione), finalizzato alla preventiva quantificazione degli oneri finanziari recati da proposte normative e dei relativi mezzi di copertura, nonché alla verifica tecnica – in sede parlamentare, nell'ambito del procedimento legislativo – dei dati, delle metodologie e dei risultati utilizzati a tali fini. Relativamente alla disciplina legislativa statale, l'art. 17 della legge di contabilità e finanza pubblica ha ridefinito complessivamente la disciplina

²⁷¹ N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, op. cit., p. 128.

²⁷² Una quarta forma di copertura, quella c.d. «su capitolo», che avviene attingendo a «disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio sui capitoli di natura non obbligatoria», originariamente ammessa dal legislatore del 1988, è stata successivamente vietata a partire dal 1996, in quanto l'art. 1-*bis* del decreto-legge n. 323/1996, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 425/1996, che ha abrogato la lett. c) del comma 1 dell'art. 11-*ter* della legge n. 468/1978, introdotto dalla legge n. 362/1988.

²⁷³ Con riferimento al sistema di utilizzare come mezzi di copertura le maggiori entrate accertate, v. F. REPACI, *Disavanzi, debiti pubblici e l'art. 81 della Costituzione*, Milano, 1955, p. 226, il quale sostiene che «a questo espediente o se si vuole questa larga interpretazione della norma costituzionale è una delle più gravi per le conseguenze che ne sono derivate, in seguito, nell'applicazione pratica. Il maggior gettito di 20 miliardi di quello previsto, per esempio, dalla imposta di ricchezza mobile, è considerato mezzo di copertura di nuove spese. Potrebbe essere tale se il bilancio è in avanzo, non così se è in disavanzo. Si sono create così delle entità fittizie, inesistenti, come mezzi di copertura, denominate *disponibilità di bilancio*». Appare meno radicale la tesi di S. BUSCEMA, *Il bilancio*, op. cit., p. 174, che ritiene legittimo utilizzare a fini di copertura il maggior gettito delle entrate accertate nel corso dell'esercizio, ma ciononostante, considera tale sistema un espediente per eludere l'art. 81, comma 4, Cost.

della materia, individuando, con norme di diretta attuazione dell'art. 81, comma 4, Cost. le sopraindicate tipologie di copertura ammissibili. La norma in questione individua inoltre le modalità di calcolo degli oneri finanziari derivanti da proposte normative, delineando un procedimento complesso, incentrato sulla predisposizione, da parte del Governo, della relazione tecnica, e sulla verifica da parte del Parlamento dei dati e dei metodi utilizzati ai fini della stima degli oneri da sottoporre a copertura. Tra le principali innovazioni introdotte dalla legge n. 196/2009 in materia di contabilità e finanza pubblica, si segnalano l'obbligo di indicare nella relazione tecnica l'effetto delle singole norme non solo sul saldo del bilancio dello Stato, ma anche sul saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e di considerare tali effetti ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi²⁷⁴.

Un breve cenno merita anche la particolare disciplina attualmente prevista per la quantificazione e la copertura di oneri connessi a deleghe legislative, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 196/2009. Tale norma, recependo sul piano legislativo i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale e alcuni criteri delineati dalla recente prassi di copertura delle leggi di delega, ha espressamente sancito il principio in base al quale le leggi di delega comportanti oneri devono recare i mezzi di copertura finanziaria necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. È inoltre previsto che qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, a tale quantificazione si procede al momento dell'adozione dei

²⁷⁴ V. SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Dossier n. 322*, Roma, dicembre 2011, p. 22. Vengono inoltre previste modalità di monitoraggio e di verifica *ex post* da parte dell'Esecutivo, con forme di coinvolgimento degli organi parlamentari. I commi 12 e 13 del medesimo art. 17 della legge n. 196/2009 prevedono, per le norme corredate di clausola di salvaguardia finanziaria - diretta a compensare effetti che eccedano eventualmente le previsioni di spesa inizialmente stimate e soggette a copertura – un apposito monitoraggio, a seguito del quale 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 (comma 12). E' inoltre 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, assuma tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, comma 4, Cost. 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. Per un'analisi delle disposizioni legislative ordinarie poste a presidio dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi, v. diffusamente R. LOIERO (a cura di), *Commentario alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica*, op. cit., pp. 119 ss.

singoli decreti. L'individuazione dei mezzi di copertura deve in ogni caso precedere l'entrata in vigore dei decreti medesimi.

Il principio di carattere generale stabilito dalla legge n. 196/2009 risponde a quello da tempo elaborato dalla giurisprudenza costituzionale²⁷⁵, in base al quale, per il combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 81 Cost., spetta al legislatore delegante disporre in ordine alla copertura della spesa derivante dall'esercizio della delega. La medesima Corte ha tuttavia evidenziato che, «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»²⁷⁶ è sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato, con determinazione di principi e criteri direttivi. Nei predetti casi, dando attuazione ai principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, il legislatore delegante ha, di volta in volta, stabilito criteri di delega, anche enunciati sotto forma di clausole di neutralità finanziaria, volti a definire gli equilibri finanziari interni a ciascun provvedimento da adottare nell'esercizio della delega²⁷⁷.

In conclusione, considerate le accennate difficoltà nella individuazione dell'ambito oggettivo dell'art. 81, comma 4, Cost. e delle relative modalità di copertura delle leggi di spesa, appaiono condivisibili le osservazioni secondo cui «l'ampiezza e la rilevanza dei nodi oggetto di dibattito non possono sorprendere più di tanto: per un verso, è comprensibile che il legislatore abbia teso e tenda tuttora in qualche misura a massimizzare la spesa pubblica e a minimizzare i mezzi necessari per farvi fronte, sia cioè naturalmente tentato di interpretare il limite ad esso imposto dal dettato costituzionale nel senso meno stringente possibile; per altro verso, trattandosi della norma costituzionale forse più incisiva sul piano degli equilibri della finanza pubblica, è evidente che nella sua interpretazione si sono riflessi i variegati orientamenti assunti dalle scienze giuridiche ed economiche sui caratteri e sulla misura dell'intervento statale in economia, risentendo perciò altresì delle diverse stagioni vissute dalla politica economica, in Italia e altrove»²⁷⁸.

²⁷⁵ V. Corte cost., 18 novembre 1976, n. 226, cit.

²⁷⁶ Così Corte cost., 18 novembre 1976, n. 226, cit., punto 5 del *Considerato in diritto*.

²⁷⁷ SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Dossier n. 322*, cit., p. 25.

²⁷⁸ Così N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, op. cit., p. 129.

4. Il principio del pareggio di bilancio tra dottrina e giurisprudenza

Dall'obbligo di copertura delle leggi di spesa sancito dal comma 4 dell'art. 81 Cost. come si è ora sommariamente delineato, parte della dottrina è arrivata a concludere che «la Costituzione abbia voluto che il bilancio pareggi»²⁷⁹, considerando che «la norma costituzionale ha un senso e costituisce remora per il Parlamento all'approvazione di spese non coperte solo se il bilancio è pareggiato»²⁸⁰. In altri termini, si tratta ora di interrogarsi sull'azione combinata dei commi 3 e 4 dell'art. 81 Cost., per comprendere se da essi possa essere dedotto un obbligo per il pareggio o comunque per un «equilibrio, presente e futuro, del bilancio, in ogni esercizio»²⁸¹ che sarebbe così automaticamente assicurato²⁸².

²⁷⁹ Così L. POZZI, *Il pareggio del bilancio*, in *Rivista italiana di ragioneria*, 1954, pp. 95 ss; in tal senso v. anche S. COZZI, *Tecnica del bilancio e controllo della finanza pubblica*, op. cit., pp. 153 ss. La tesi del pareggio del bilancio sembra essere seguita anche da A. GIANNINI, *Sulla legge del bilancio*, cit., pp. 69-70, ove sostiene che il comma 4 dell'art. 81 Cost. è consequenziale al comma precedente e che questo, sottraendo ogni margine di decisione al bilancio, rende necessaria per ciascuna spesa una legge che la determini e le dia copertura.

²⁸⁰ L. POZZI, *U.C. Art. 81 della Costituzione*, in *Rivista italiana di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, I, 1955, p. 280. Tale A. sostiene che il principio del pareggio sarebbe implicito nel concetto stesso di bilancio e che la Costituzione, attraverso l'obbligo della copertura, si sarebbe limitata a confermarlo per le leggi di spesa.

²⁸¹ Cfr. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, op. cit., pp. 440 ss.

²⁸² Significativo di queste incertezze è l'orientamento di S. BUSCEMA, *Copertura e costituzionalità delle leggi che comportano nuove o maggiori spese*, in *Rivista italiana di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, I, 1955, allorché sostiene che la norma costituzionale «tende ad assicurare il pareggio del bilancio dello Stato, o quanto meno a non alterare la saldezza del bilancio con nuove spese senza che siano provvedute entrate di pari ammontare, ovvero a non aggravare nel corso dell'esercizio il disavanzo previsto in sede di approvazione del bilancio medesimo» (pp. 33-34), mentre successivamente nega che la Costituzione ponga un obbligo del pareggio finanziario (pp. 27, 34, 58 e 64) e, nel contempo, precisa che la norma ha lo «scopo di frenare la tendenza demagogica a stanziare spese rilevanti senza preoccuparsi del modo di farvi fronte», per cui «non può interpretarsi in senso rigido di assoluta equivalenza fra la spesa (...) e i mezzi, ma deve intendersi piuttosto in modo tendenziale ed approssimativo come tendenziale è il conseguimento del pareggio del bilancio dello Stato» e quindi «deve intendersi (...) come naturale conseguenza della esigenza sentita dal legislatore costituente di mettere i futuri Parlamenti e Governi nella strada che porti al pareggio del bilancio o, per lo meno, che vi tenda» (pp. 36-37). ID., *Spesa pubblica e l'art. 81 della Costituzione*, in *Il foro amministrativo*, III, 1972, p. 996, ove sostiene che l'obbligo della copertura sarebbe diretto ad evitare che le leggi di spesa «turbino l'equilibrio finanziario presente e futuro», ma poi sostiene anche che la norma costituzionale è finalizzata «ad evitare, nel corso dell'esercizio, l'alterazione dell'equilibrio quale risulta in sede di deliberazione parlamentare del bilancio». In argomento, v. anche C. BENTIVENGA, *Sulla costituzionalità dei provvedimenti legislativi di spesa*, in *Archivio finanziario*, 1956, pp. 9-10, in cui nega che il comma 4 dell'art. 81 Cost. sia diretto ad assicurare il pareggio del bilancio ed afferma che lo scopo della norma «pare piuttosto quello di porre un freno alla tendenza del Parlamento di proporre nuove spese, evitando a seguito degli aggravii proposti alterazioni peggiorative del preesistente rapporto contabile fra entrate e uscite del bilancio».

Sul questo punto specifico ricorrono – e si confermano altresì di estrema attualità – due contrapposte posizioni destinate ad essere riprese, di volta in volta, dalla dottrina favorevole o contraria alla presenza del principio del pareggio già nelle vigenti disposizioni costituzionali: si tratta delle tesi elaborate, rispettivamente, da Luigi Einaudi e da Valerio Onida.

Il primo, ragionando – nella propria veste di Presidente della Repubblica - sulla portata dell'art. 81 Cost. indipendentemente dall'esame di qualsiasi diverso provvedimento e partendo dal presupposto che appare difficile comprendere quale possa essere il significato di equilibrio fra entrate e spese quando l'ammontare di queste ultime risulti superiore, di molto o di poco, alle entrate, si chiede: «quando l'articolo 81 dichiara che le camere approvano ogni anno i bilanci, non è implicitamente affermato che esse approvano un documento nel quale si constati il bilanciarsi delle entrate con le spese? Un bilancio il quale non soddisfi alla condizione del bilancio o pareggio fra le due quantità, può essere considerato un vero e proprio bilancio?», e supponendo che «l'ultimo comma dell'articolo 81 non possa disgiungersi dal concetto di bilancio, ossia di pareggio», giunge alla conclusione che il legislatore costituente abbia voluto affermare l'obbligo di Governi e Parlamenti di fare ogni sforzo verso il pareggio. Infatti, «in una situazione di disuguaglianza fra entrate e spese, il costituente avrebbe ordinato a parlamenti e governi di dedicare innanzitutto l'opera loro ad aumentare le entrate e a diminuire le spese, o a compiere una combinazione opportuna delle due azioni sì da giungere al pareggio»²⁸³.

Lo stesso Einaudi non esclude che possano essere presenti bilanci in disavanzo a causa di situazioni provvisorie derivanti da cause di guerra, di crisi o di altri avvenimenti: ma, aggiunge, «si deve altresì riconoscere che se vi ha da essere, il parlamento non può non essere animato dalla volontà di fare tutto il possibile per ottenere che esso si chiuda con l'uguaglianza fra entrate e spese, od almeno con la minore possibile disuguaglianza fra di esse»²⁸⁴.

Questa interpretazione fu ripresa e sviluppata, negli anni immediatamente successivi, da Giuseppe Castelli Avolio, allora Presidente della Commissione finanze e tesoro della Camera che, in una relazione del 17 febbraio 1955, concernente l'esame in Parlamento del bilancio dello Stato, afferma espressamente: «L'art. 81 (...) tende a

²⁸³ L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, cit., pp. 203-205.

²⁸⁴ *Ibidem*, p. 206.

precostituire le premesse obiettive – attraverso il combinato disposto dei commi 3 e 4 – per il pareggio automatico del bilancio»²⁸⁵. Infatti, partendo dal presupposto che ogni aumento di spesa non potrebbe verificarsi se non in concomitanza di un corrispondente aumento di entrate e che quindi nuove entrate e nuove spese dovrebbero equivalersi, l'equilibrio, presente e futuro, del bilancio sarebbe automaticamente assicurato in ogni esercizio finanziario.

In questo contesto, dunque, il pareggio di bilancio non sarebbe solamente un obiettivo possibile in relazione ad adeguate scelte di politica finanziaria, rimesse alla discrezionalità del Governo e del Parlamento, ma rappresenterebbe il prodotto di un meccanismo giuridico costituzionalmente garantito. In queste ipotesi, il disavanzo di bilancio è ammesso soltanto come eredità dei bilanci precedenti e della preesistente legislazione, antecedente alla rigorosa applicazione del sistema che la Carta costituzionale delineerebbe, oppure come conseguenza di una riduzione delle entrate²⁸⁶ ovvero, infine, come effetto di violazioni o di elusioni della normativa costituzionale²⁸⁷.

La posizione appena ricordata, seppure ancorata a solide basi, non riusciva tuttavia a radicarsi e appariva subito minoritaria. Successivamente anche la forza programmatica che Einaudi aveva rinvenuto nel comma 4 dell'art. 81 Cost. andava scemando, con l'uscita di scena della generazione dei padri costituenti: la fine del settennato dello stesso Einaudi alla Presidenza della Repubblica e la prematura scomparsa di Ezio Vanoni. La disposizione costituzionale in esame, infatti, iniziava ad essere interpretata in modo letterale anziché secondo le intenzioni dei Costituenti, senza che fosse rinvenuto in essa alcun vincolo, almeno tendenziale, del conseguimento e del

²⁸⁵ Così G. CASTELLI AVOLIO, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, cit., p. 58. Nella pagina precedente, l'A. osserva che l'art. 81, comma 4, Cost., «mira a creare *a priori* gli elementi e le condizioni del suo (*del bilancio*) equilibrio necessario» ed è diretto a creare «un armonico equilibrio fra entrata e spesa» e una «stabile fissità del bilancio».

²⁸⁶ G. CASTELLI AVOLIO, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, cit., p. 57, osserva che «Il *deficit* attuale (e dei bilanci a venire) è per buona parte conseguenza, da un lato, degli effetti spiegati da leggi anteriori alla Costituzione nonché dalle cosiddette erogazioni – alle quali si danno nomi diversi, e che sono espressioni dei vari interventi che lo Stato si va addossando – e, dall'altro, delle fluttuazioni negative del gettito delle entrate»; e «la teoria del pareggio automatico in virtù degli effetti dell'articolo 81 dovrà sempre subire un certo temperamento, dato che la fluttuazione del gettito dei tributi rende impossibile una previsione aritmeticamente bilanciata se non in sede di consuntivo».

²⁸⁷ Con riferimento all'art. 81 Cost., si è osservato che «Le deroghe fin qui consentite alla sua rigida applicazione (...) hanno sensibilmente contribuito a determinare lo squilibrio fra i saldi attivo e passivo», ma «sarebbe per lo meno strano pretendere di avvalersi di una situazione *abnorme*, conseguente alla violazione di un precetto costituzionale, per giustificare, approvandone gli effetti, ulteriori, e più profonde violazioni del precetto medesimo» (*ibidem*, p. 58).

mantenimento del pareggio di bilancio. Un vincolo che aveva invece motivato in sede di Assemblea Costituente, come sopra evidenziato, l'introduzione di questa disposizione da parte di Einaudi, Mortati e Vanoni²⁸⁸.

Si affermava, al contrario, un'interpretazione più letterale e quindi più semplice dal punto di vista giuridico: dalla lettera dell'art. 81 Cost. non riesce a trarsi con immediata evidenza l'obbligo del pareggio. Simile interpretazione veniva elaborata, in particolare, da Onida verso la fine degli anni Sessanta²⁸⁹. Alle considerazioni svolte dalla dottrina precedentemente richiamata, l'Autore avanzava infatti una duplice obiezione: la prima di natura economico-finanziaria, la seconda di rilievo giuridico.

In relazione alla prima obiezione, Onida osservava come il fenomeno del "disavanzo" non avesse avuto in Italia carattere sporadico, bensì pressoché costante e comunque «ricorrente con la massima frequenza»²⁹⁰; è dunque alla luce di una obiettiva analisi di ordine storico-politico che un obbligo giuridico sul pareggio di bilancio – sancito espressamente da una norma – sarebbe apparso invero «di assai difficile o impossibile attuazione» in quanto già apertamente «in contrasto con la realtà»²⁹¹.

A considerazioni di siffatta portata l'Autore affiancava, però, una osservazione ulteriore di natura, appunto, economico-finanziaria: «il principio del pareggio (...) appare, alla luce delle acquisizioni della moderna teoria finanziaria, tutt'altro che dotato di valore assoluto; il pareggio non rappresenta senz'altro l'ottimo, né un obiettivo politico-economico meritevole di essere sempre e comunque perseguito»²⁹²; e rilevava come il principio in esame – pacificamente acquisito nell'ambito della teoria economico-finanziaria – per un verso costituisce soltanto uno dei tanti «aspetti della complessiva politica finanziaria» nonché della stessa politica di bilancio e, per altro verso, è confinato entro un termine breve (ossia quello annuale) che non corrisponde a

²⁸⁸ Cfr., in argomento, L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, cit., p. 4.

²⁸⁹ In generale, contro il pareggio del bilancio si erano già, in precedenza, sollevate voci autorevoli. Basti pensare a G. PARATORE, *Bilancio e finanza pubblica*, in *Mondo Economico*, 1956, p. 9, secondo il quale «Il pareggio del nostro bilancio, se fosse possibile, sarebbe da evitare. Il pareggio infatti dovrebbe essere ottenuto attraverso un sensibilissimo aumento delle entrate, o con una forte riduzione delle spese. Nell'uno e nell'altro caso il turbamento per l'economia nazionale sarebbe rilevante».

²⁹⁰ V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, op. cit., p. 442.

²⁹¹ Così ancora V. ONIDA, *op. ult. cit.*, p. 442. Negli stessi termini, S. BUSCEMA, *Il pareggio del bilancio e l'art. 81 della Costituzione*, in *Rassegna di finanza pubblica*, 1956-1957, p. 148.

²⁹² V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, op. cit., p. 443.

quello medio-lungo entro cui, invece, devono essere calibrati gli interventi di politica economica e i relativi strumenti²⁹³.

In sintesi, partendo da un punto di vista economico-finanziario, Onida giungeva alla conclusione che il pedissequo perseguimento del principio del pareggio non soltanto non potesse assicurare il contenimento della spesa pubblica bensì – a fronte di circostanze cicliche o congiunturali – potesse addirittura ostacolare il puntuale ricorso agli strumenti finanziari ritenuti invece migliori, in rapporto alla concreta situazione di fatto; privilegiando la più generale «politica finanziaria» rispetto alla sola «politica di bilancio», l'Autore aderiva alle «diffuse dottrine che ravvisano nell'abbandono del criterio del pareggio il presupposto per una manovra finanziaria più elastica, in vista di più ampi equilibri non puramente contabili, ma relativi all'andamento del sistema economico, e degli obiettivi del suo sviluppo»²⁹⁴.

Interessanti sono anche le obiezioni, di ordine più strettamente giuridico, sviluppate da Onida e volte a confutare l'argomento secondo cui Governo e Parlamento sarebbero giuridicamente vincolati a non deviare dal criterio del pareggio di bilancio. In proposito, egli osservava in primo luogo che il principio del pareggio non potesse ritenersi «implicito» nel concetto di bilancio, il quale è fondato piuttosto sulla equivalenza «formale» – peraltro soltanto eventuale – fra entrate e spese. Rilevava, in secondo luogo, come alla Costituzione facesse difetto un'espressa – e, comunque, giuridicamente vincolante – previsione con la quale sanzionare l'eventuale mancato raggiungimento del pareggio. Metteva infine in evidenza che l'originario recepimento del sistema di bilancio nella Costituzione repubblicana muovesse da una considerazione del “pareggio” come fatto di mera «natura politica» rientrante, pertanto, nell'ambito della normale dialettica tra Governo e Parlamento e determinante, semmai, al fine di evidenziare la responsabilità che il primo si assume nei confronti del secondo – ovvero della maggioranza parlamentare – in materia di politica economica²⁹⁵. Ed invero – proprio sotto il profilo della sua asserita “giustiziabilità” – deve altresì notarsi come il premesso principio ben difficilmente potrebbe costituire parametro per la puntuale valutazione della legittimità costituzionale di un provvedimento legislativo che

²⁹³ *Ibidem*, p. 442 ss.

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 445.

²⁹⁵ *Ibidem*, pp. 450-452.

costituisca, piuttosto, soltanto una parte del globale e più articolato disegno di politica economica del Governo²⁹⁶.

Ne conseguiva, da queste considerazioni, che la *ratio* della previsione di cui all'art. 81, comma 4, Cost. era individuata «nell'esigenza di difendere la finanza, e la coerenza della politica finanziaria (...) dalla frammentarietà e dal particolarismo che caratterizzano spesso l'iniziativa parlamentare di spesa»; sotto questo profilo, dunque, «nel proporre e deliberare una spesa, non può prescindersi dall'esame del problema – necessariamente legato alla spesa – dei mezzi finanziari necessari per affrontarla, inquadrando il singolo provvedimento nella visione generale degli obiettivi che si vogliono perseguire, delle necessità cui si deve soddisfare, dei mezzi di cui concretamente si dispone». Pertanto, e indipendentemente dall'osservanza del principio del “pareggio”, nella disposizione costituzionale in esame si esprimerebbe l'assunzione di responsabilità da parte del Governo per le «conseguenze finanziarie» della propria politica economica, che si affianca a quella assunta in ordine alla approvazione dei disegni di legge che comportano spese a carico dello Stato presentati alle Camere nonché a quella, nei confronti del Tesoro, implicita nella concertazione interministeriale per la formulazione e presentazione dei medesimi²⁹⁷.

Sulla base di tale riflessioni e dall'analisi del combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 81 Cost., l'Autore concludeva che tale norma racchiudesse un «obiettivo politico» e non, invece, un «obbligo giuridico».

²⁹⁶ Cfr. R. DI MARIA, *Aspettando la costituzionalizzazione del principio del “pareggio di bilancio”*: brevi considerazioni sulla natura giuridico-economica del medesimo e rilievo di alcune questioni (ancora) aperte sulla sua potenziale ricaduta, a livello sia interno sia sovranazionale, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2012, p. 3. Sulla base delle citate considerazioni, Onida concludeva nel senso di considerare la norma di cui al comma 4 dell'art. 81 Cost. quale espressione di una «tendenza al pareggio», ovvero un «incentivo» per Governo e Parlamento dal quale questi avrebbero potuto ricavare, poi, i principi di un programma o azione politica fra loro convenuti; e ciò proprio perché «da un punto di vista rigorosamente giuridico, non si saprebbe come tradurre in termini precisi e concreti un ipotetico obbligo costituzionale di “tendere al pareggio”. Una “tendenza” (non) può costituire il contenuto (...) di un obbligo giuridico del Governo e del Parlamento»: cfr. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, op. cit., pp. 454 ss.

²⁹⁷ Così V. ONIDA, *op. ult. cit.*, p. 459. *Contra*, nel senso che la ragione per cui la norma è stata introdotta nella Costituzione, consistente almeno principalmente nel far tendere al pareggio di bilancio, o quanto meno a «non alterare la saldezza del bilancio con nuove spese senza che siano state provvedute entrate di pari ammontare», ovvero a non gravare nel corso dell'esercizio il disavanzo previsto in sede di approvazione del bilancio medesimo, rispettivamente B. GRIZIOTTI, *Le spese pubbliche nella Scienza delle Finanze*, in *Rivista italiana di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, I, 1953, p. 928 e T. FATTOROSI, *Sviluppo storico dell'ordinamento del bilancio italiano e il controllo del Ministero del Tesoro*, op. cit., p. 24.

Ad analoga conclusione era giunta anche altra autorevole voce, laddove affermava che «la questione del pareggio, avanzo o disavanzo del bilancio dello Stato, non possa considerarsi di natura giuridica, bensì di natura squisitamente politica», con la conseguenza che «è pertanto demandata agli organi politici competente (Governo e Parlamento) la responsabilità circa l'indirizzo che, in un dato momento storico, si vuole e si può dare alla politica finanziaria generale del Paese»²⁹⁸.

L'autorevole dottrina, scrivendo alcuni dopo la voce "*Bilancio dello Stato*" per l'Enciclopedia del diritto, sulla questione del pareggio rilevava che «non sembra possa parlarsi di illegittimità costituzionale di un bilancio deficitario, per i seguenti motivi: a) il pareggio del bilancio non risulta voluto dal costituente, né esplicitamente, né implicitamente come può desumersi dagli atti dell'Assemblea Costituente; b) non può farsi discendere l'obbligo del pareggio del bilancio dalla norma contenuta nell'art. 81, comma 4, cost., in quanto essa si riferisce alle leggi approvate dopo la legge di bilancio; c) non si può paragonare il bilancio dello Stato a quello di un qualsiasi ente pubblico non dotato della potestà originaria di imperio, in quanto, mentre un qualsiasi ente non può effettuare delle spese che superino le sue entrate, lo Stato, "oltreché a tutti i modi di procacciamento di entrate possibili per i privati, mediante la coazione giustificata dall'ipotesi che essa sia esercitata per il bene morale e materiale della collettività, può ricorrere a entrate, vietate ai privati dalla morale e dalle leggi, che rendono praticamente illimitata sotto l'aspetto quantitativo, temporale e qualitativo la sorgente dei mezzi finanziari"; d) il *deficit* del bilancio viene coperto con la emissione di buoni del tesoro ed in casi eccezionali con la emissione di carta moneta; e) dal punto di vista strettamente giuridico non è necessario presentare il bilancio in pareggio, ma è sufficiente che la legge di bilancio dia al potere esecutivo di far fronte a tutte le spese contenute in bilancio, in parte con le entrate di bilancio stesso e per il resto con l'emissioni dei buoni del tesoro o con le altre forme di indebitamento»²⁹⁹.

Salvo rare quanto autorevoli eccezioni³⁰⁰, la giuspubblicistica successiva seguirà la tesi secondo cui un vincolo al pareggio di bilancio non sarebbe previsto dalla vigente

²⁹⁸ S. BUSCEMA, *Il pareggio del bilancio e l'art. 81 della Costituzione*, cit., p. 148.

²⁹⁹ Così S. BUSCEMA, voce *Bilancio dello Stato*, cit., p. 399.

³⁰⁰ Ci si riferisce, in particolare, a G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in *Nomos*, 2008, pp. 11 ss. Tale A. desume, infatti, dai lavori preparatori dell'art. 81 Cost. (e, in modo particolare, dagli interventi di Vanoni ed Einaudi in sede di Assemblea costituente) l'*intenzione* del Costituente di costituzionalizzare il vincolo del pareggio di bilancio sotto forma del principio della copertura finanziaria delle leggi (cfr. anche

Costituzione e non scaturirebbe dall'obbligo di indicare la copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese³⁰¹, quanto piuttosto che la disciplina costituzionale intende assicurare che le normali leggi non alterino gli equilibri posti dal bilancio stesso³⁰².

4.1. (Segue): La giurisprudenza costituzionale sull'art. 81 Cost.

La questione del pareggio ha interessato ampiamente la giurisprudenza della Corte costituzionale, la cui attività ha certamente operato un'azione di equilibrio fra gli organi costituzionali in relazione all'indirizzo dell'attività finanziaria pubblica.

Una prima considerazione da fare è che sin dagli inizi del suo funzionamento la Corte ha avuto occasione di pronunciarsi su questioni connesse all'applicazione dell'art.

ID., *La costituzione economica italiana*, Milano, 1995, p. 111, spec. p. 114; ID., *La costituzione economica tra ordinamento nazionale ed ordinamento comunitario*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *La costituzione economica*, Atti del Convegno – Ferrara, 11-12 ottobre 1991, Padova, 1997, pp. 104 ss. e pp. 116 ss.). In termini analoghi, v. G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova, 2003, p. 100 e ss.; ID., *Innescare un sistema di equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in G. DI GASPARE – N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, 2006, pp. 201 ss. Di segno opposto la riflessione sviluppata dalla dottrina maggioritaria: cfr., per tutti, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, op. cit., pp. 450 ss.; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., pp. 411 ss.; P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, op. cit., pp. 67 ss.; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., pp. 96 ss.; N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, op. cit.; G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, op. cit. Recentemente, in proposito, è stato osservato che la prospettiva di Boggetti qui illustrata appare «difficilmente condivisibile. Essa, infatti, intende cogliere il «senso originario» dell'art. 81 Cost. ponendo a fondamento dell'interpretazione la (presunta e comunque non univoca) intenzione del Costituente come argomento per giungere ad una conclusione espressamente confliggente non soltanto con l'interpretazione sistematica della Costituzione, ma con la stessa disposizione costituzionale presa in esame, che non ha costituzionalizzato il principio del pareggio e che, anzi, a tacer d'altro, ammette la sussistenza di almeno una legge – la legge di bilancio – non soggetta ad alcun obbligo di copertura per espressa previsione costituzionale (combinato disposto tra il terzo e quarto comma dell'art. 81 Cost.)»: così N. LUPO – G. RIVOSECCHI, *Finanza pubblica: principi ordinatori e tendenze evolutive*, op. cit., p. 137, nota 10.

³⁰¹ In tal senso, da ultimo, A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forum di quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), 10 gennaio 2012, p. 1; ID., *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio: effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, cit., secondo cui l'obbligo della copertura finanziaria non ha affatto il senso di prescrivere una determinata politica di finanza pubblica «(quale, usando una terminologia atecnica, potrebbe essere il pareggio)».

³⁰² V. in questo senso, ad esempio, A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, op. cit., p. 161 ss.; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., p. 94.

81, comma 4, Cost., anche se fino alla metà degli anni Sessanta³⁰³ si è occupata di questioni attinenti alle leggi di spesa relative soltanto alla legislazione regionale (delle Regioni a statuto speciale). La dottrina allora prevalente riteneva che ciò era dovuto alla insufficienza degli strumenti giuridici per dischiudere l'ingresso a giudizi di questo genere dinanzi alla Corte costituzionale; in altri termini, secondo questo orientamento, era giuridicamente impossibile, per difetto di interesse in qualsiasi soggetto, sollevare dubbi di legittimità costituzionale per violazione del comma 4 dell'art. 81 Cost.³⁰⁴. La giuspubblicistica più recente, invece, partendo dalla circostanza che la Corte, negli stessi anni, aveva ritenute infondate due questioni su leggi statali³⁰⁵, ha acutamente osservato che «Il significato del comportamento della Corte (...), ci sembra vada individuato nella ben diversa portata di una pronuncia di questa delicata materia per l'ordinamento statale, piuttosto che non per quello regionale»³⁰⁶.

È interessante notare che le sentenze adottate dalla Corte in applicazione dell'art. 81 Cost. alla fine degli anni Cinquanta del secolo scorso indicano alcuni principi che saranno confermati anche dalla successiva giurisprudenza. In particolare, si afferma che per disporre una spesa non prevista in bilancio³⁰⁷, o i cui oneri eccedono gli stanziamenti in esso iscritti, si deve operare o una variazione del bilancio oppure una

³⁰³ Cioè fino alla nota sentenza del 10 gennaio 1966, n. 1, su cui si tornerà più diffusamente a breve.

³⁰⁴ S. BUSCEMA, *La copertura degli oneri a carico dei bilanci futuri*, in *Rivista di diritto finanziario*, II, 1966, p. 208; ID., voce *Bilancio dello Stato*, cit., pp. 378 ss.; ID., *Illegittimità delle leggi che rinviando la copertura a quella di bilancio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, II, 1961, in part. p. 604. *Contra*, nel senso che ben potesse, invece, essere rilevante – ad es., in un giudizio d'impugnazione della dichiarazione di pubblica utilità o del provvedimento espropriativo – la questione di costituzionalità della legge di spesa, per omessa o illegittima indicazione della copertura, si veda C. ANELLI, *Strumenti giuridici di garanzia della Costituzione. Il deferimento alla Corte costituzionale*, in *Stato sociale*, 1961, p. 541; ID., *Rilevanza, nel processo amministrativo, di questioni d'incostituzionalità derivata (in particolare, per violazione dell'art. 81 Cost.)*, cit., p. 37.

³⁰⁵ Cfr. Corte cost., 12 luglio 1965, n. 66, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, p. 809 e 19 maggio 1964, n. 33, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, p. 469.

³⁰⁶ Così E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, op. cit., p. 112. L'A. aggiunge che «Sembra di poter cogliere qui una prima cautela dei giudici della Consulta che intendono ricondurre le funzioni di spesa delle regioni entro principi rigorosi di rispetto dell'equilibrio del bilancio, e della copertura automatica di ogni spesa (...), non già per affermare dei principi universalmente validi (anche se è questa la portata giuridica dei precetti), bensì più misuratamente per richiamare gli enti autonomi ad una corretta gestione, che altrimenti sarebbe stata destinata a gravare sul bilancio dello Stato», per poi giungere alla conclusione che «allorché il giudice costituzionale si troverà ad estendere la sistemazione dommatica dell'art. 81, fino ad allora fatta valere solo per le regioni, procederà con assai maggiore moderazione e circospezione».

³⁰⁷ Da approvarsi con apposita legge.

copertura adeguata extrabilancio. Se tuttavia gli effetti della spesa incidono anche sugli esercizi futuri, la legge istitutiva dovrà ottemperare anche per questi all'obbligo di indicare i mezzi a copertura³⁰⁸.

Si sottolinea poi che l'ammontare dei nuovi oneri va esattamente indicato, in modo tale da consentire di stabilire se la relativa imputazione ai capitoli assicuri la disponibilità dei mezzi necessari³⁰⁹.

Infine, con la sentenza n. 66 del 1959 si formula il noto e già indicato principio - che racchiude le precedenti affermazioni - per cui «Nell'art. 81, il quarto comma forma sistema con il terzo»³¹⁰. Con simile affermazione si intende stabilire che qualsiasi spesa, per essere legittima, deve essere accompagnata in primo luogo da una legge sostanziale che l'autorizzi e in secondo luogo dalla iscrizione nel bilancio che costituisce lo strumento giuridico e tecnico per la sua approvazione³¹¹. In sostanza, la Corte istituisce un sistema (secondo l'espressione usata dalla medesima Corte), o meccanismo di rapporti, in cui l'organo legislativo ha la supremazia sul titolo di spesa (legge), e quello esecutivo sul piano finanziario (bilancio). Nessuno dei due atti è però dotato di propria autonomia, dovendo necessariamente trovare completamento nell'altro. Il legame esistente fra i due organi sembra risolversi a tutto vantaggio del Parlamento, dovendo il Governo ottemperare soltanto ad una attività di registrazione e di verifica³¹².

Nelle pronunce degli anni immediatamente seguenti la Corte chiarisce questi principi. Si precisa, infatti, che: *a*) l'obbligo di indicare i mezzi a copertura non può essere rispettato autorizzando l'iscrizione in bilancio di entrate che saranno riscosse negli esercizi futuri (e quindi ancora incerte e forse inesistenti)³¹³; *b*) che la possibilità di prelevare da un capitolo non destinato a coprire le nuove spese, ma che presenta ancora eccedenze di stanziamenti, va effettuata mediante «uno storno», e non con un semplice atto dell'amministrazione³¹⁴; *c*) che con la legge di approvazione del bilancio non si possono aggiungere spese e tributi a quelli contemplati dalla legislazione sostanziale preesistente. E nel caso in cui vi siano state iscritte spese non previste,

³⁰⁸ Corte cost., 18 maggio 1959, n. 30, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, pp. 381 ss.

³⁰⁹ Corte cost., 15 luglio 1959, n. 47, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, p. 763.

³¹⁰ Corte cost., 19 dicembre 1959, n. 66, cit.

³¹¹ Così S. BUSCEMA, *Nota alla sentenza della Corte costituzionale 19 dicembre 1959, n. 66*, in *Giurisprudenza costituzionale*, II, 1959, p. 1172.

³¹² Così E. COLARULLO, *op. cit.*, p. 113.

³¹³ Corte cost., 4 agosto 1961, n. 30, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1961, p. 114.

³¹⁴ Corte cost., 31 marzo 1961, n. 17, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1961, p. 124.

ovvero qualora la legge precedente risulti illegittima per difetto di copertura, l'iscrizione non produce alcun effetto, non determinando alcuna innovazione nell'ordinamento giuridico³¹⁵.

Non appare superfluo sottolineare che, attraverso tali affermazioni, il giudice delle leggi riconosce la supremazia della legge sostanziale su quella del bilancio, aderendo alla tesi della natura formale della legge di bilancio³¹⁶. È anche vero, però, che più o meno nello stesso periodo già si intravedono dei mutamenti nella giurisprudenza costituzionale, in particolare allorché al suo esame viene sottoposta l'attività finanziaria dello Stato, e ciò fondamentalmente per due motivi. In primo luogo l'intervento dello Stato nell'economia – ma anche nella produzione sempre più ingente di servizi - richiede la predisposizione di piani di impegno e di investimento pluriennali, adeguandosi insomma a quella regole del mercato che impongono l'attuazione delle scelte e la verifica dei risultati in tempi medio-lunghi. Ne discende, da questa situazione, che appare giustificato nel bilancio pubblico il verificarsi di una qualche forma di *deficit* nel corso dell'esercizio. Inoltre, c'è il fatto che il bilancio e la sua legge di approvazione acquistano sempre di più una valenza normativa e organizzatoria. È in tale documento, infatti, che si concentrano in misura sempre maggiore decisioni destinate, «da sole», senza una preesistente legge istitutiva, a regolare l'attività della pubblica amministrazione, addirittura a preordinare il futuro esercizio del potere di spesa del Parlamento, mediante la formulazione di decisioni di piano³¹⁷.

Va tenuto presente che nei primi anni Sessanta gli espedienti di elusione dell'applicazione del precetto costituzionale sulla copertura – per quanto concerne in particolare gli esercizi futuri – consistono principalmente: *a)* nel rinvio puro e semplice dell'onere a carico dei bilanci dei futuri esercizi; *b)* nella indicazione della copertura solamente per l'esercizio in corso e non anche per quelli futuri.

Consapevole di tale realtà, la Corte orienta la propria giurisprudenza verso un nuovo e superiore equilibrio del sistema istituzionale nonché una maggiore funzionalità nelle decisioni finanziarie, allorché prende ad oggetto il sistema finanziario dello Stato. Con la sentenza n. 1 del 10 gennaio 1966³¹⁸, dichiarando per la prima volta

³¹⁵ Corte cost., 9 giugno 1961, n. 31, in *Giurisprudenza costituzionale*, II, 1961, p. 597.

³¹⁶ Sul punto, si vedano le annotazioni svolte al § 2 del Capitolo I del presente lavoro.

³¹⁷ V. E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, op. cit., pp. 115-116.

³¹⁸ Corte cost., 10 gennaio 1966, n. 1, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966, pp. 1 ss., con nota di V. ONIDA, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della «copertura»*

illegittima una norma statale per mancanza di copertura³¹⁹, il giudice costituzionale ricorda anzitutto come il principio di copertura fosse originariamente destinato ad essere collocato nella disposizione che regola l'iniziativa legislativa e che «successivamente, invece, si trovasse opportuno inserirla nell'articolo che prevede e regola le competenze in materia di formulazione di bilanci e di consuntivi e di approvazione di essi»: ciò non ha comportato «una riduzione dell'ambito della sua sfera di applicazione, che è svincolato dall'«annualità» del bilancio»³²⁰. Ma, soprattutto, la Corte prende posizione e risolve il confronto dottrinale, durato quasi un ventennio, in merito alla durata della clausola di copertura finanziaria che accompagna la norma di legge. La Corte, in altri termini, si interroga circa l'applicabilità o non applicabilità del disposto di cui al comma 4 dell'art. 81 Cost. alle nuove o maggiori spese facenti capo agli esercizi finanziari successivi a quello in corso. Infatti, secondo la prima tesi – più “risalente” nel tempo e suffragata dalla presunta costituzionalizzazione del già citato art. 43, comma 3, della legge di contabilità previgente alla Costituzione³²¹ - l'estensione dell'obbligo di

finanziaria delle leggi che importano «nuove o maggiori spese». In dottrina, le argomentazioni contenute in questa decisione appaiono, fin da subito, di grande importanza, tant'è vero che esse vengono immediatamente analizzate sia da un punto di vista più propriamente costituzionalistico che da quello economico-finanziario. Nel primo senso, v. C. CHIMENTI, *I futuri esercizi e l'articolo 81 della Costituzione*, in *Giurisprudenza italiana*, I, 1966, pp. 365 ss.; per una indagine di più specifico rilievo contabile cfr. L. JONA CELESIA, *Obbligo di copertura e spese pluriennali*, *ivi*, pp. 377 ss.; S. BUSCEMA, *La copertura degli oneri a carico dei bilanci futuri*, *cit.*, e C. ANELLI, *La copertura della pubblica spesa*, in *Foro amministrativo*, II, 1966, pp. 3 ss., secondo cui tale sentenza merita incondizionata approvazione per la sua acuta e brillante motivazione nonché per la chiara e coerente presa di posizione in una materia complessa e dalle molteplici implicazioni politiche ed economiche (p. 12). Non mancano ovviamente dei rilievi critici mossi nei confronti del giudice delle leggi. L'accusa più grave alla Corte è quella di essersi «riservata il diritto, se le circostanze lo richiederanno, di un *esame di merito* sulla copertura per accertare che essa sia sufficientemente *sicura e non arbitraria o irrazionale* o contraddittoria con le previsioni del Governo», sconfinando in tal modo nel campo riservato alle valutazioni politiche di competenza del Parlamento. (così S. GAVA, *L'articolo 81*, in *Il Mattino* del 16 gennaio 1966). Contrariamente si pone invece C. ANELLI, *La copertura della pubblica spesa*, in *part.* pp. 10-11, secondo cui «un'indagine sulla razionalità e non arbitarietà di una previsione – e, in particolare, il raffronto con documenti fondamentali nel campo della politica economica, predisposti dal Governo per il Parlamento ed aventi anch'essi ad oggetto previsioni economiche-finanziarie – rimane un'indagine di legittimità». In proposito, v. anche C. CHIMENTI, *I futuri esercizi e l'articolo 81 della Costituzione*, *cit.*, p. 373.

³¹⁹ La sentenza trova origine da un ricorso in via incidentale nel quale si contestava che la copertura di una spesa legata alla sistemazione di strade statali e al programma autostradale fosse distribuita su più esercizi finanziari successivi.

³²⁰ Corte cost. 10 gennaio 1966, n. 1, punto 5 del *Considerato in diritto*.

³²¹ L'art. 43, comma 3, del citato regio decreto n. 2440 del 1923 stabiliva che «Nelle proposte di nuove e maggiori spese e nelle leggi che le approvano devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse». Tale norma era peraltro richiamata anche da Vanoni e dal

indicazione della copertura deve essere prevista solo per l'esercizio in corso al momento dell'approvazione della legge di spesa o, al più, per l'esercizio successivo, ove il relativo disegno di legge di bilancio fosse stato già presentato (tesi c.d. restrittiva)³²². Secondo l'opposta opinione (c.d. estensiva), assumendo come parametro di raffronto per valutare il carattere di «novità» della legge di spesa non già gli stanziamenti di bilancio, ma l'aspetto “sostanziale” dell'ordinamento vigente³²³, è necessario predisporre tale copertura per tutti gli esercizi finanziari in cui queste saranno erogate³²⁴. Delineate così,

liberale Bozzi in sede di seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione nella fase di ricerca di maggiore aderenza del dettato costituzionale al principio della copertura. Sembra, ad es., interpretare la norma costituzionale sulla falsariga del vincolo già previsto dall'art. 43 della legge di contabilità. S. BUSCEMA, voce *Bilancio*, cit., p. 396, il quale rileva che il vincolo poteva essere aggirato, non essendo di rango costituzionale, da qualsiasi legge ordinaria. Sia pure più implicitamente, anche M. DEGNI, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituti e procedure nell'esperienza italiana*, op. cit., pp. 101 ss., pare sottolineare – ripercorrendo i lavori dell'Assemblea costituente – la ricerca di una sorta di corrispondenza tra le formule rispettivamente adottate dalla previgente legge di contabilità e dalla norma costituzionale. *Contra*, invece, A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., pp. 409 ss., il quale sottolinea che la norma costituzionale, contrariamente alla legge di contabilità allora vigente, non fa alcun riferimento alle spese occorrenti dopo l'approvazione del bilancio, lasciando quindi intendere che «la spesa è “nuova o maggiore”, non rispetto all'oggetto ed all'entità degli stanziamenti, bensì rispetto all'ordinamento esistente». Inoltre, anche G. CAPORALI, *Legge in materia finanziaria e ammissibilità del referendum*, Milano, 2004, pp. 253 ss., sottolinea che l'art. 81, comma 4, Cost. non è rivolto a garantire l'equilibrio del bilancio in corso, quanto piuttosto a stabilire un limite di carattere generale, a fronte della tendenza espansiva della spesa pubblica per lo più imputabile all'attività delle Assemblee rappresentative; l'art. 43, comma 3, del citato regio decreto n. 2440 del 1923 farebbe riferimento alle spese «occorrenti dopo l'approvazione del bilancio», mentre tale riferimento è del tutto assente nella disposizione costituzionale, cosicché «sul piano testuale non c'è alcun appiglio che legittimi una assimilazione delle predette norme». Inoltre, «mentre l'art. 43, comma 3, si spiega con l'esigenza di mantenere l'equilibrio di bilancio in corso, in un contesto caratterizzato dall'ampia possibilità di innovare, attraverso la legge di bilancio, il preesistente assetto normativo, sia introducendo nuovi tributi sia disponendo nuove o maggiori spese, l'art. 81, comma 4, Cost. va invece inquadrato nella diversa prospettiva, fatta propria dal Costituente, di separare (...) la legislazione di bilancio da quella di spesa, così come si desuma dal combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 81 con i quali da un lato si vieta che con la legge di approvazione di bilanci si possano istituire nuovi tributi e nuove spese, dall'altro si stabilisce che il problema di indicare i mezzi di copertura sia risolto contestualmente all'atto della deliberazione della spesa».

³²² È questa l'opinione ad esempio di A. MACCANICO, *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema delle garanzie costituzionali della spesa pubblica*, cit., p. 541. Per una critica alla tesi «restrittiva», cfr. A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., pp. 274 e ss. In argomento, v. anche L. JONA CELESIA, *Obbligo di copertura e spese pluriennali*, cit., p. 379.

³²³ G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, op. cit., p. 328.

³²⁴ A favore della tesi estensiva si è schierata anche la Corte dei conti con la decisione del 1° giugno 1957, che autorizza la registrazione con riserva di due decreti, dopo avere considerato che l'amministrazione interessata aveva riconosciuto la fondatezza del rilievo precedentemente formulato in sede di controllo. Sostiene la Corte che «i provvedimenti avrebbero dovuto prevedere la copertura della quale, invece, non fanno punto cenno. Né a dispensarli di ciò

seppure per sommi capi, le due tesi contrastanti³²⁵, i giudici costituzionali accolgono la seconda tra quelle suesposte³²⁶. Infatti, in tale circostanza la Corte afferma la necessità che la copertura finanziaria si estenda agli esercizi futuri, evidenziando due profili. In primo luogo, mette in luce che la limitazione al solo esercizio in corso si sarebbe tradotta in una limitazione dell'obbligo stesso della copertura³²⁷. Ciò non appare

potrebbe valere il rinvio della loro decorrenza all'inizio del venturo esercizio finanziario, quasi che il bilancio (...) relativo a tale esercizio possa recepire la maggiore spesa che trova causa, ma non copertura, nei provvedimenti stessi (aventi valore di legge sostanziale). A norma dell'art. 81 Cost., infatti, la legge sostanziale – che importi nuove o maggiori spese – anche se la erogazione debba esserne iniziata a partire da un esercizio futuro, deve sempre indicare i mezzi per fronteggiarle, senza sì che esse non possono essere comprese nel bilancio che, essendo approvato con legge formale, può prevedere soltanto le spese già disposte e coperte da leggi sostanziali». In dottrina, fra i fautori di questa tesi possono essere menzionati: S. BUSCEMA, *Copertura e costituzionalità delle leggi che comportano nuove o maggiori spese*, in *Rivista italiana di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, cit., pp. 36 ss.; S. COZZI, *Tecnica del bilancio e controllo della finanza pubblica*, op. cit.; A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, cit., pp. 163 ss. e S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Milano, 2006, pp. 15 ss. In questa prospettiva, S. BUSCEMA (voce *Bilancio*, op. cit., p. 396), criticando la prassi più diffusa negli anni Cinquanta, che consisteva nella «indicazione dei mezzi solamente per l'esercizio in corso, senza preoccupazione alcuna per gli esercizi successivi, nel presupposto che in tali esercizi gli oneri saranno iscritti in bilancio senza formalità alcuna», mette in evidenza invece che «non sembra logico ammettere che il costituente abbia voluto limitare la copertura all'esercizio in corso senza preoccuparsi dell'onere cui saranno sottoposti i futuri bilanci», con la conclusione che può dirsi adempiuto l'obbligo della copertura «solo quando vi sia corrispondenza qualitativa e quantitativa fra oneri e mezzi finanziari per fronteggiarli».

³²⁵ Che la sentenza in esame ricostruisce nei seguenti termini: «si sa che l'interpretazione di questa norma ha dato luogo a discussioni e contrasti che non si possono dire, non già conclusi, ma nemmeno sopiti: sostenendosi da molti con vigore che l'obbligo di indicare i mezzi per far fronte a nuove o maggiori spese riguardi esclusivamente le leggi che, promulgate dopo l'approvazione del bilancio preventivo, ne alterino l'equilibrio, e sostenendo altri che, viceversa, tale obbligo abbia riferimento e debba essere osservato nei confronti di qualsiasi altra legge che immuti in materia di spese non già di fronte alla legge di bilancio, o non soltanto di fronte a questa, ma di fronte alla legislazione preesistente. Nel primo caso si fa riferimento a un documento contabile quale è anche (seppure non soltanto), il bilancio annuale; nel secondo caso, viceversa, si tiene di vista l'insieme della vita finanziaria dello Stato, che, si sostiene, non può essere artificiosamente spezzata in termini annuali, ma va, viceversa, considerata nel suo insieme e nella sua continuità temporale, segnatamente in un tempo, come il presente, nel quale gli interventi statali sempre più penetranti nella vita economica e sociale del Paese, i traguardi che, attraverso la rappresentanza parlamentare, la comunità nazionale assegna a se stessa, impongono previsioni che vanno oltre il ristretto limite di un anno e rendono palese la necessità di coordinare i mezzi e le energie disponibili per un più equilibrato sviluppo settoriale e territoriale dell'intera collettività».

³²⁶ In proposito, v., ad esempio, G. SALVEMINI, *Introduzione, sommario e conclusioni*, in ID. (a cura di), *I guardiani del bilancio. Una norma importante ma di difficile applicazione: l'articolo 81 della Costituzione*, Venezia, 2003.

³²⁷ Corte cost. 10 gennaio 1966, n. 1, punto 5 del *Considerato in diritto*, ove la Corte osserva che «l'interpretazione cosiddetta estensiva dell'obbligo imposto dall'ultimo comma dell'art. 81 è quella conforme alla lettera e allo spirito della Costituzione» e dalla quale discende che l'obbligo della copertura non può riferirsi al solo esercizio in corso. In precedenti decisioni

accettabile perché partirebbe «dall'errato presupposto che la norma contenuta nel comma 4 dell'art. 81 includa una precisa "appropriazione" di un'entrata ad una spesa, laddove, invece, l'indicazione dei mezzi che essa richiede per fronteggiare spese nuove o maggiori, si riduce a determinare e individuare un incremento dell'entrata che, in una visione globale del bilancio, nel quale tutte le spese si confrontano con tutte le entrate (effettive, straordinarie o per movimento di capitali che siano), assicuri il mantenimento dell'equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri, senza pretendere di spezzarne l'unità»³²⁸. In altre parole, secondo i giudici costituzionali, la Costituzione non impone alcun obbligo al pareggio, come la Corte medesima riconosce, affermando invece che essa impone un tendenziale conseguimento dell'equilibrio fra entrate e spese³²⁹. Il fatto è che questo equilibrio dipende essenzialmente dal programma di politica economica voluto dalla maggioranza parlamentare e dal Governo che ne è espressione. Si tratta, quindi, di un'entità mutevole, non valutabile in assoluto e suscettibile inoltre, anche nell'ambito di un medesimo indirizzo politico, di variazioni in funzione dell'evolversi della realtà economica³³⁰.

In secondo luogo, la Corte rileva che il legislatore deve osservare tale obbligo «anche nei confronti di spese nuove e maggiori che la legge prevede siano inserite negli stati di previsione della spesa di esercizi futuri»³³¹. Il principio della ricerca di forme di

(si veda, oltre alla sentenza 18 maggio 1959, n. 30, cit., anche le sentenze 31 marzo 1961, n. 16, 9 giugno 1961 n. 31 e 32, 24 giugno 1961, n. 36 e 37) la Corte affermava principi (quale la necessità di indicare i mezzi per far fronte al pagamento degli interessi e delle quote di ammortamento dei mutui) incompatibili con l'interpretazione che limita al solo primo esercizio l'esigenza di copertura di spese pluriennali.

³²⁸ Corte cost., 10 gennaio 1966, n. 1, punto 6 del *Considerato in diritto*. Sulla circostanza che gli scostamenti dalle previsioni non sono, di per sé, rilevanti ai fini di stabilire se il legislatore ordinario abbia o meno ottemperato al precetto costituzionale, in quanto quest'ultimo si limita a disciplinare la sola fase dell'istituzione e disciplina normativa della spesa, e non anche della fase di attuazione della legge di spesa, cfr. C. ANELLI, *La copertura della pubblica spesa*, p. 9.

³²⁹ Circa la differenza fra le due espressioni, v. *infra* § 5.

³³⁰ C. CHIMENTI, *I futuri esercizi e l'articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 368. Tra i primi e numerosi commenti alla sentenza n. 1 del 1966, indicati nella nota 314, soltanto tale A. rileva come la Corte utilizzi il concetto di *equilibrio* e non quello del *pareggio* (su cui v. *infra*, § 4). BUSCEMA (*La copertura degli oneri a carico dei bilanci futuri*, cit., nota 14, sottolinea infatti che «Soltanto negando che la Costituzione sancisca un obbligo al pareggio od alla tendenza al pareggio, ma solo, per l'appunto, imponga una tendenza all'equilibrio si può spiegare perché appare sufficiente una copertura non puntuale delle spese a carico degli esercizi futuri».

³³¹ Corte cost., 10 gennaio 1966, n. 1, punto 8 del *Considerato in diritto*.

copertura «non arbitrarie o irrazionali» anche per gli esercizi futuri³³² viene comunque «temperato» alla luce della difficoltà, pure ribadita dalla Corte, di poter «proiettare» il ruolo della copertura sugli esercizi successivi, per i quali è richiesta una puntualità meno rigorosa³³³. Sull'*obiter* in questione, non appare comunque aver pesato soltanto il

³³² Corte cost., 10 gennaio 1966, n. 1, punto 8 del *Considerato in diritto*. In proposito, P. DE IOANNA, *Copertura delle leggi di spesa*, cit., p. 97, rileva che la Corte sembrava così accogliere la tesi estensiva, indirizzando il legislatore a mantenere un «equilibrio ragionevole» (anche) per esercizi finanziari successivi a quelli in corso attraverso un percorso previsionale razionale e misurabile, che avrebbe aperto «la strada alla controllabilità, *ex ante* ed *ex post* dei mezzi utilizzati in concreto» ai fini della copertura. Negli stessi termini, v. anche Corte cost. 18 aprile 1967, n. 47, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1967, pp. 203 ss., in cui la Corte ha esteso l'applicazione dell'obbligo della copertura anche alle leggi regionali «non solo per le nuove o maggiori spese relative all'esercizio in corso, ma anche per quelle afferenti agli esercizi futuri» (in part. p. 206 ss.); Corte cost., 28 marzo 1968, n. 17, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, I, pp. 382 ss., punto 2 del *Considerato in diritto*, in cui la Corte, tra l'altro, ribadisce che «alla copertura degli oneri per gli esercizi successivi non si può prevedere che le leggi approvative dei bilanci di detti esercizi», 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»; Corte cost., 17 aprile 1968, n. 22, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, I, pp. 417 ss., punto 2 del *Considerato in diritto*, anche se in tale decisione la Corte adotta un'interpretazione maggiormente restrittiva circa l'obbligo di copertura per quanto attiene gli esercizi futuri; Corte cost., 22 dicembre 1969, n. 158, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, II, pp. 2380 ss., punto 3 del *Considerato in diritto*, in cui la Corte sostiene che «la legge sostanziale non deve limitarsi ad indicare genericamente i mezzi di copertura di nuove o maggiori spese, rinviandone la loro iscrizione nei successivi stadi di previsione delle spese, quindi, basandosi su futuri cespiti di entrata incerti ed eventuali: ma occorre che sia la stessa legge che prevede la spesa ad indicare i mezzi preesistenti per farvi fronte»; Corte cost., 29 gennaio 1993, n. 25, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, I, p. 121, punto 4.2 del *Considerato in diritto*, in cui la Corte, tra l'altro, ribadisce che «pur dopo l'introduzione del bilancio pluriennale ad opera delle leggi n. 468 del 1978 e 362 del 1988 permane la validità del principio secondo cui, relativamente alle leggi pluriennali di spesa l'obbligo di indicazione dei mezzi di copertura riguarda anche gli esercizi successivi a quelli ricompresi nel bilancio triennale», anche se poi conferma che «mentre per gli esercizi considerati dal bilancio è necessaria una puntuale indicazione delle risorse finanziarie disponibili, per quelli successivi è sufficiente che la previsione delle risorse, desinate a far fronte ai relativi oneri, risulti in modo ragionevole e credibile, tale da evitare previsioni fittizie e arbitrarie»; Corte cost., 12 gennaio 2000, n. 5, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, I, p. 41, punto 10 del *Considerato in diritto*. In senso difforme, in merito all'estensione della copertura agli esercizi futuri (e, quindi, non decisamente a sostegno dell'interpretazione estensiva del comma 4 dell'art. 81 Cost.), si veda invece Corte cost., 22 gennaio 1987, n. 12, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, I, pp. 71 ss., punto 6 del *Considerato in diritto*, ove la Corte afferma che «l'obbligo del legislatore di indicare i mezzi per far fronte a nuove o maggiori spese va osservato con puntualità rigorosa per quelle che incidono sull'esercizio in corso per il quale è stato consacrato, con l'approvazione del Parlamento, l'equilibrio tra l'entrate e le spese, nell'ambito di una visione generale dello sviluppo economico del Paese e della situazione finanziaria dello Stato, mentre altrettanto rigore, per la natura stessa delle cose, non è richiesto per gli esercizi futuri». In senso analogo, Corte cost., 18 giugno 1991, n. 283, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, II, p. 2242, punto 4.3 del *Considerato in diritto*, in cui la Corte accentua la lettura restrittiva dell'obbligo di copertura per gli esercizi futuri.

³³³ Cfr. G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., pp. 328-329. Sull'interpretazione rigorosa dell'art. 81 Cost. finalizzata a

rilievo riconosciuto alla discrezionalità del legislatore, quanto piuttosto il rischio di un irrigidimento complessivo dei rapporti fra quest'ultimo e la Corte stessa³³⁴.

Insomma – e questo è il passaggio che risulta più significativo ai fini delle riflessioni qui condotte – «l'argomento decisivo» è che il bilancio non è soltanto un documento contabile e che «il precetto costituzionale attiene ai limiti sostanziali che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa»³³⁵. È conseguenza di questo principio il fatto che «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»³³⁶. Le implicazioni di questo precetto sono rilevanti e numerose. Anzitutto si può cogliere la maggiore attenzione e moderazione della Corte nel compiere l'analisi della più complessa finanza dello Stato rispetto a quella regionale, in precedenza richiamata.

Inoltre, vi è la consapevolezza di dovere misurare il sistema di garanzie predisposto dalla Costituzione non più soltanto in un bilancio d'esercizio, quale può essere quello di una Regione dotata di una finanza per lo più derivata, e quindi rimessa agli equilibri più generali di quella dello Stato, ma in un sistema di previsioni finanziarie che si proietta in una prospettiva pluriennale e che quindi può scontare anche un deficit di esercizio, qual è quello dello Stato. La «previsione di maggiori entrate» acquista, in tal modo, il rilievo di un fattore programmabile ed anzi concretamente programmato in quei documenti che sono la relazione annuale sulla situazione economica del Paese e il programma economico nazionale, richiamati dalla sentenza in esame³³⁷.

tutelare (anche) le generazioni future v. G. BOGNETTI, *La costituzione economica italiana*, op. cit., p. 113.

³³⁴ N. LUPO – G. RIVOSECCHI, *Finanza pubblica: principi ordinatori e tendenze evolutive*, cit., pp. 190-191.

³³⁵ Corte cost. 10 gennaio 1966, n. 1, punto 5 del *Considerato in diritto*.

³³⁶ Corte cost. 10 gennaio 1966, n. 1, punto 8 del *Considerato in diritto*.

³³⁷ S. BUSCEMA, *La copertura degli oneri a carico dei bilanci futuri*, cit., p. 218

Da ultimo, ma non certo per minore importanza, si sottolinea il fatto che, consapevolmente, la Corte opera un riequilibrio fra le attribuzioni del Governo e quelle del Parlamento³³⁸. Infatti, i due documenti economico-finanziari sopra richiamati attengono ad una diversa titolarità. La relazione sulla situazione economica del Paese è un atto di competenza dell'Esecutivo, mentre il programma economico nazionale comporta una approvazione del Parlamento, al di là della precipua veste con cui lo fa proprio. Oltre a ciò va rilevata la circostanza che, secondo la Corte, ambedue i documenti devono essere concordi sui contenuti previsionali, in modo sufficiente da permettere un riscontro univoco per la copertura delle spese future³³⁹. Comunque, se fino a quel momento era stato possibile supporre, nell'orientamento della Corte, una posizione di favore verso l'organo rappresentativo, adesso si configura un riequilibrio istituzionale attraverso il maggiore riconoscimento della funzione di iniziativa del Governo.

Questa linea giurisprudenziale si è consolidata con la sentenza n. 384 del 1991³⁴⁰, pronunciata in relazione ad una legge dello Stato che autorizzava alcuni enti pubblici a reperire risorse finanziarie mediante la contrazione di mutui e l'emissione di obbligazioni, e che prevedeva l'assunzione a carico del bilancio statale degli oneri relativi ad una parte degli interessi e all'ammortamento del capitale: la copertura finanziaria veniva però indicata limitatamente solo ad alcuni anni e risultava, quindi,

sostiene che «Con questa considerazione, la Corte costituzionale (...) ha introdotto un elemento di confusione per la ricerca di soluzioni lineari e limpide. La confusione è dovuta alla mancanza di chiarezza sui documenti – giuridicamente rilevanti – da prendere a base di copertura di oneri a mezzo della maggiori entrate (il cosiddetto incremento naturale delle entrate). In linea di principio non si disconosce la possibilità di utilizzare tale incremento, a condizione che venga preliminarmente detratto il corrispondente incremento naturale delle spese, dovuto alla lievitazione voluta o consentita dal complesso normativo sostanziale vigente. I documenti dai quali si può desumere l'entità di tale incremento sono, secondo la Corte costituzionale, la relazione annuale sulla situazione economica del Paese e il programma di sviluppo. Mentre si può accettare il riferimento a quest'ultimo documento (...) qualche dubbio sembra lecito esprimere per il primo documento. Infatti, la relazione sulla situazione economica è per sua natura annuale e quindi le previsioni in essa contenute non potrebbero essere utilizzate al di fuori di tale periodo. Inoltre la relazione (...) non assume giuridica ed autonoma rilevanza, in quanto non viene approvata dal Parlamento, ma è strumentale per l'approvazione, da parte di questo, del bilancio preventivo dello Stato». In termini analoghi, C. CHIMENTI, *I futuri esercizi e l'articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 370.

³³⁸ Cfr. E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, op. cit., pp. 117–118.

³³⁹ La Corte parla di previsione di mezzi a copertura «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».

³⁴⁰ Corte cost., 17 ottobre 1991, n. 384, cit.

insufficiente. La Corte si è nuovamente confrontata con i due possibili «indirizzi interpretativi dell'art. 81, comma 4»: essa, proprio nel richiamare il passaggio della decisione del 1966 appena riportato, si distingue per il suo evidenziare il significato non meramente contabile, ma «sostanziale», della disposizione costituzionale³⁴¹. Tale funzione sostanziale sorge allorché «l'obbligo di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura anche per gli anni successivi è diretto ad indurre il legislatore ordinario a tener conto dell'esigenza di un equilibrio tendenziale fra entrate e spese la cui alterazione, in quanto riflettentesi sull'indebitamento, postula una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri»³⁴². Come precisato dalla sentenza n. 213 del 2008³⁴³, la copertura finanziaria di oneri attuali mediante entrate future: a) deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri; b) è aleatoria se non tiene conto che ogni anticipazione di entrate ha un suo costo. Inoltre, l'obbligo di copertura deve essere osservato 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.

Ricapitolando, come emerge dall'illustrazione della consolidata interpretazione del vigente testo costituzionale, nell'esperienza applicativa è prevalso l'orientamento secondo il quale l'obbligo sancito dal vigente art. 81, al comma 4, non implichi necessariamente un vincolo di pareggio di bilancio. Il vincolo di copertura, ponendosi come norma sulla produzione legislativa, costituisce piuttosto una modalità per conformare ai principi costituzionali la decisione di spesa al fine di salvaguardare gli equilibri finanziari complessivi, come definiti dalla legge annuale di bilancio. Pertanto, l'obbligo costituzionale è stato generalmente configurato come necessità di una verifica della corrispondenza dell'equilibrio tra i nuovi oneri (maggiori spese/minori entrate)

³⁴¹ Corte cost., 17 ottobre 1991, n. 384, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

³⁴² Corte cost., 17 ottobre 1991, n. 384, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

³⁴³ Corte cost., 16 giugno 2008, n. 213, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, p. 2374, punto 6.1, del *Considerato in diritto*. Analogamente, Corte cost., 13 novembre 2009, n. 293, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, p. 4465; Corte cost., 17 marzo 2010, n. 100, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, p. 1115; Corte cost., 4 giugno 2010, n. 195, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, p. 2301; Corte cost., 22 luglio 2010, n. 267, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, p. 3204; Corte cost., 25 febbraio 2011, n. 66, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, p. 864; Corte cost., 3 marzo 2011, n. 67, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, p. 1025.

determinati dalle norme in via di formazione e i mezzi di finanziamento da esse stesse apprestati, ferma restando la discrezionalità nell'impostazione della politica complessiva di bilancio, mediante gli strumenti programmatici e legislativi a ciò deputati³⁴⁴.

Ciò è stato probabilmente reso possibile dal fatto che l'art. 81 Cost. nella vigente formulazione è, sotto il profilo contenutistico, flessibile. Tale caratteristica ha consentito di adattare l'interpretazione della norma alle mutevoli esigenze determinate dall'evoluzione del sistema politico e sociale. È anche vero, però, che la flessibilità della formulazione adottata dal Costituente non ha assicurato il mantenimento di una situazione di pieno equilibrio dei conti pubblici e per tale ragione appare condivisibile l'autorevole tesi - recentemente sostenuta - secondo cui «l'articolo 81 sulla copertura finanziaria delle nuove spese è stato nei fatti l'articolo più violato della Costituzione»³⁴⁵.

³⁴⁴ SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Dossier n. 322*, cit., p. 23.

³⁴⁵ Così G.M. FLICK, *Rileggere la Costituzione oggi*, Relazione al Convegno «Uno sguardo verso il futuro», Roma, 12 gennaio 2009, p. 3, in *Amministrazione in cammino* (www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2009. Proprio in relazione alla valutazione indicata nel testo, N. LUPO-G. RIVOSECCHI, *Finanza pubblica: principi ordinatori e tendenze evolutive*, op. cit., p. 142, osserva correttamente come la stessa «ancorché sia riferita specificamente alla sola prescrizione di cui al quarto comma di tale articolo, sembra possa essere estesa senza particolari difficoltà, e anzi finisca per rafforzarsi, ove si prendano in considerazione anche i precedenti tre commi».

SEZIONE II

SOMMARIO: 5. La modifica dell'art. 81 Cost. operata dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. – 5.1. Gli obiettivi e il contenuto della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. – 5.1.1. (*Segue*): L'equilibrio di bilancio nell'art. 97 Cost. – 5.1.2. (*Segue*): La modifica dell'art. 117 Cost. – 5.2. Il nuovo art. 81 Cost. e la prescrizione dell'equilibrio tra entrate e spese: a) a livello centrale. – 5.3. (*Segue*): b) a livello territoriale – 5. Le anticipazioni della giurisprudenza costituzionale.

5. La modifica dell'art. 81 Cost. operata dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1

5.1. Gli obiettivi e il contenuto della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1

Il quadro fin qui delineato è stato profondamente riformulato dalla citata legge cost. 20 aprile 2012 n. 1 che, in materia di bilancio, contabilità pubblica e stabilità finanziaria, ha generato una disposizione costituzionale più stringente e puntuale³⁴⁶. La

³⁴⁶ La legge cost. n. 1 del 2012, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 23 aprile 2012 n. 95, è entrata in vigore l'8 maggio 2013 ed è stata approvata con la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti del Parlamento. Quest'ultima circostanza ha reso non necessario il ricorso a referendum confermativo. Si segnala che il testo approvato è il risultato dell'unificazione di un disegno di legge di iniziativa governativa (A.C. 4620, presentato il 15 settembre 2011 dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell'economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per la semplificazione normativa, recante «*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*») e di diverse proposte di iniziativa parlamentare frettolosamente presentate nel 2011 (A.C. 4205 Cambursano e altri, recante «*Modifica all'articolo 81 della Costituzione, in materia di debito pubblico*», presentato alla Camera dei deputati il 23 marzo 2011; A.C. 4525 Marinello e altri, recante «*Modifica dell'articolo 81 della Costituzione, concernente i bilanci dello Stato e degli enti pubblici e l'equilibrio della finanza pubblica*», presentato alla Camera dei deputati il 19 luglio 2011; A.C. 4594 Merloni e altri, recante «*Modifiche agli articoli 23, 81, 117 e 119 della Costituzione, in tema di regole di responsabilità fiscale*», presentato alla Camera dei deputati il 9 agosto 2011; A.C. 4526 Beltrandi e altri, recante «*Modifica dell'articolo 81 e introduzione degli articoli 81-bis e 81-ter della Costituzione, concernenti il principio del pareggio nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici, la copertura finanziaria delle leggi e il controllo dell'equilibrio dei conti pubblici*», presentato alla Camera dei deputati il 19 luglio 2011; A.C. 4596 Lanzillotta e altri, recante «*Modifiche agli articoli 81, 117, 119 e 120 della Costituzione, in materia di equilibrio di bilancio e di responsabilità fiscale*», presentato alla Camera dei deputati l'11 agosto 2011; A.C. 4607 Martino e altri, recante «*Modifiche agli articoli 23, 81, 117 e 119 della Costituzione, in tema di regole di responsabilità fiscale*», presentato alla Camera dei deputati il 7 settembre 2011; A.C. 4646 Bersani e altri, recante «*Modifiche agli articoli 53, 81, 119 e 123 e introduzione del titolo I-bis della parte seconda della Costituzione, in materia di equità tra le generazioni e di stabilità di bilancio*», presentato alla Camera dei deputati il 27 settembre 2011), licenziati dalle

Commissioni parlamentari in un testo unificato, divenuto successivamente A.C. 4205 e A.S. 3047, recante «*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*». La dottrina sul punto è copiosa. Tra i primi commenti alla legge cost. in esame si segnalano A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, cit.; M. MAZZIOTTI, *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, pp. 3791-3794; R. PEREZ, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, pp. 929 ss; G. D'AURIA, *Sull'ingresso in Costituzione del principio del «pareggio di bilancio» (a proposito di un recente parere delle sezioni riunite della Corte dei conti)*, cit.; I. CIOLLI, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), n. 1, 2012; ID., *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit.; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), n. 2, 2012; R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, ivi; 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; G.M. SALERNO, *Sulla forza prescrittiva dei nuovi principi norme secondarie sempre più determinanti*, in *Guida al diritto*, 2012, pp. 20 ss.; 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 *Federalismi.it*, n. 13, 2012; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2012; A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2012; ID., *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio: effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, cit.; M. PASSALACQUA, *«Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione*, cit.; P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, cit., spec. pp. 16 ss.; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., spec. pp. 40 ss.; SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Dossier n. 322*, cit. Per una disamina delle iniziative legislative volte al recepimento del pareggio (ovvero equilibrio) di bilancio nel nostro ordinamento e delle relative problematiche e per riferimenti comparati F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2012; CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Dossier n. 551*, Roma, ottobre 2011; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, cit.; ID., *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2012; F. BALLARDIN, *Il coordinamento della politica economica europea dopo il Fiscal Compact*, in *Diritto.it*, 24 aprile 2013; A. PASSARO, *Il bilancio dello Stato nella prospettiva europea*, op. cit., spec. pp. 244 ss.

Per un'analisi (critica) dell'istituto in esame secondo la dottrina economica, v. M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in *Amministrazione in cammino* (www.amministrazioneincammino.luiss.it), 5 marzo 2012; G. PISAURO, *Le regole del pareggio di bilancio tra (scarsi) fondamenti economici e urgenze della crisi finanziaria*, Relazione al Convegno «Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale», Firenze, 15 maggio 2012, i cui Atti sono in corso di pubblicazione, reperibile al sito www.cesifinalbertopredieri.it. Circa gli effetti sull'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali prodotti dalla riforma costituzionale in commento, cfr. F. COVINO, *La fiscalità di vantaggio degli enti territoriali tra l'art. 81 della Costituzione e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 621-625; G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 564 ss.; M. ORICCHIO, *Autonomie locali, la fine dell'illusione*

legge approvata consta di sei articoli. I primi quattro contengono modifiche e integrazioni a quattro articoli dell'attuale Costituzione: l'art. 97, a cui si aggiunge un nuovo comma che costituzionalizza il principio del pareggio di bilancio relativamente all'aggregato delle amministrazioni pubbliche; l'art. 81, la cui nuova formulazione introduce il principio nella disciplina specifica del bilancio dello Stato³⁴⁷; l'art. 117, laddove inserisce tra le materie di competenza esclusiva dello Stato l'«armonizzazione dei bilanci pubblici»; e, infine, l'art. 119, le cui modifiche declinano il principio del pareggio di bilancio nella disciplina relativa alla finanza di Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni. L'art. 5 contiene invece un insieme di disposizioni di rango costituzionale, che non modificano però la Carta e quindi non diventano parte di essa. Si tratta di disposizioni volte non soltanto a rendere coerente il nuovo impianto ma anche ad indicare gli strumenti attraverso i quali è possibile conseguire l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio. In esso, infatti, vi è l'indicazione dei principi e l'elencazione degli elementi essenziali informativi della «legge rinforzata»³⁴⁸ - così denominata

federalista, in *Guida al diritto*, 2012, pp. 24-28 (in part. p. 28) e M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2012.

³⁴⁷ L'art. 1 della legge cost. n. 1 del 2012 così sostituisce l'art. 81 Cost.:

«1. Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

2. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

3. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

4. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

5. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

6. Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

³⁴⁸ Si ricorda che il rinvio ad una legge a procedura rafforzata era previsto anche nel testo del disegno di legge presentato dal Governo (A.C. 4620): il nuovo comma 3 dell'art. 53 Cost. annoverava, infatti, l'equilibrio dei bilanci ed il contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni tra le finalità perseguite dalla Repubblica, in conformità ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e sulla base di principi e criteri stabiliti con apposita legge, da approvare a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera. La previsione di tale rinvio era motivata, nella relazione illustrativa, «dalla difficoltà di impiantare nel tessuto omogeneo della Costituzione aspetti definitivi di grande complessità tecnica». Inoltre, «la notevole rilevanza di tali aspetti giustifica, d'altro canto, la scelta di rafforzare la procedura di approvazione della legge in questione, che diverrà lo strumento per la definizione di una rafforzata struttura istituzionale della finanza pubblica».

perché da approvarsi a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera³⁴⁹ - cui è rinviato il «contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci nonché la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni». Si delinea così uno schema complesso di rapporti tra fonti normative, in cui la Costituzione riserva la determinazione di principi a una legge costituzionale ed è poi nell'osservanza di questi principi che la legge rinforzata delle Camere dovrà stabilire il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri richiamati. Infine, l'ultimo articolo stabilisce che le nuove disposizioni costituzionali si applichino, come già sopra evidenziato, a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

In sostanza, la disciplina contenuta nella legge cost. in esame delinea gli aspetti essenziali del principio del pareggio di bilancio, rimodellando alcune disposizioni costituzionali e rimandando all'adozione di una particolare «legge rinforzata» il compito di stabilire una disciplina di dettaglio.

Prima di passare all'esame delle innovazioni costituzionali introdotte dal testo normativo di cui qui si tratta, occorre spendere qualche considerazione in merito ai tempi di approvazione e alle ragioni che ne sono alla base³⁵⁰.

Sotto il primo aspetto, è sufficiente evidenziare che questo processo di rilevante modifica costituzionale è stato accompagnato da un assoluto silenzio, a differenza di quanto avvenuto in altri Paesi europei su questi temi e sul connesso *Fiscal Compact*, ove si sono sviluppati discussioni e confronti assai vasti³⁵¹. Nel nostro Paese, invece, il rapido *iter* parlamentare della riforma costituzionale³⁵² è risultato praticamente assente

³⁴⁹ Da approvare entro il 28 febbraio 2013. L'esigenza dell'apposizione di un termine entro il quale approvare la «legge rinforzata» era stato espresso dalla Corte dei Conti in sede di audizione atteso che tale legge costituisce la condizione per la piena operatività del principio del pareggio.

³⁵⁰ Le ragioni che hanno spinto ad adottare, a livello comunitario, una regola fiscale costituzionale che indica l'obbligo di equilibrio tra le entrate e le spese, sono sinteticamente riassunte da 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*, cit., pp. 8-9.

³⁵¹ In assenza totale di un dibattito pubblico (e in tempi estremamente ristretti, come *supra* ricordato) è stata approvata anche la riforma costituzionale delle finanze pubbliche in Spagna. Sul punto, cfr. F.R. LLORENTE, *La reforma del artículo 135 CE*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2011, pp. 159 ss., secondo cui ci troviamo in presenza di «Una reforma además inopinada, presentada sin estudios previos conocidos, sin discusión pública y tramitada para colmo por el procedimiento de urgencia».

³⁵² Sui tempi di approvazione della riforma costituzionale, v. R. PEREZ, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, cit., p. 929.

dal dibattito politico e, salvo rare eccezioni, dal dibattito scientifico³⁵³, incentrati piuttosto sul processo di risanamento finanziario e di contenimento del *deficit* e del debito pubblico in corso di faticosa attuazione per via di legislazione ordinaria³⁵⁴. È abbastanza evidente che l'assenza di dibattito e/o di discussione sul punto non ha certamente giovato alla formulazione delle nuove disposizioni costituzionali.

In relazione al secondo profilo³⁵⁵, vale a dire le ragioni di cui alla riforma, la dottrina fin da subito ha esplorato le cause che hanno portato all'adozione delle nuove regole costituzionali. Ha enfatizzato talvolta l'aspetto interno, caratterizzato dalla necessità di dare una risposta immediata e decisa di rassicurazione ai mercati finanziari³⁵⁶, altre volte quello esterno, ossia la necessità di rafforzare l'adeguamento delle procedure e delle regole nazionali di bilancio e di contabilità pubblica al complesso di misure adottate in sede europea per il maggiore coordinamento delle diverse politiche economiche dei Paesi dell'Unione, la sorveglianza in materia di squilibri macroeconomici, la più stringente applicazione del PSC e l'introduzione di requisiti comuni per i quadri di bilancio nazionali³⁵⁷. Su quest'ultimo punto, si ricorda

³⁵³ In merito all'affrettata stesura del testo della riforma v. F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, cit. e, soprattutto, A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, cit. Sul punto, 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* (www.rivistaaic.it), n. 3, 2012, ricorda che l'iter parlamentare di tale riforma ha avuto «durata complessiva inferiore ai sette mesi, se si assume come momento di avvio la presentazione del disegno di legge del Governo (risalente al 15 settembre 2011) e nell'assenza pressoché assoluta di dibattito pubblico e confronto con la società civile: una specie di *record*, se comparato ai tempi e ai metodi che hanno costantemente caratterizzato le procedure di revisione costituzionale nel nostro ordinamento». V. anche D. CABRAS, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, cit., il quale indica nella grave crisi economica e finanziaria internazionale in corso e nella volontà di fornire un'immagine solida e affidabile del Paese, come richiesto anche dai partner europei, il motivo dell'iter parlamentare accelerato.

³⁵⁴ Cfr. F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, cit.

³⁵⁵ In relazione al contesto di riferimento da cui trae origine la legge cost. in esame, cfr. D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., pp. 1 ss.

³⁵⁶ Cfr. R. PEREZ, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, cit., p. 929. F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, cit., ritiene invece che la novella dell'art. 81 Cost. ha lo scopo di definire regole di contenimento delle politiche economiche pubbliche "a regime", non implicando alcuna immediata conseguenza sul piano delle politiche di risanamento finanziario.

³⁵⁷ Cfr. M. MAZZIOTTI, *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1*, in *Giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 3791; A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, cit.; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., p. 2 e C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 799.

infatti che il *Fiscal Compact* stabilisce una regola precisa: la posizione di bilancio della pubblica amministrazione deve essere in pareggio (art. 3, par. 1, lettera a)) e considera rispettata tale regola se il «saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il Paese, quale definito dal patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5 per cento del PIL» (lettera b)); le parti possono deviare temporaneamente dal loro rispettivo obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento solo in circostanze eccezionali (lettera c))³⁵⁸. Inoltre, le necessarie misure da intraprendere per realizzare il

³⁵⁸ In ambito europeo, un richiamo diretto o indiretto alla nozione di equilibrio si trova, oltre che nell'art. 3 del *Fiscal Compact*, anche negli artt. 310 e 314 del TFUE e nell'articolo 2-bis del regolamento CE n. 1466/97 come modificato dal regolamento (UE) n. 1175/2011.

L'art. 310 del TFUE stabilisce che nel bilancio annuale dell'Unione europea «entrate e spese devono risultare in pareggio», mentre l'art. 314, comma 10, dispone che ciascuna istituzione comunitaria esercita i poteri ad essa attribuiti in seno alla procedura legislativa speciale per il bilancio annuale «nel rispetto dei trattati e degli atti adottati a norma degli stessi, in particolare in materia (...) di equilibrio delle entrate e delle spese».

L'art. 2-bis del regolamento CE n. 1466/97, come novellato dall'art. 5 del regolamento (UE) n. 1175/2011, stabilisce che «ciascuno Stato membro ha uno specifico obiettivo a medio termine calcolato sulla base di una propria posizione di bilancio»; aggiunge che questi obiettivi di bilancio specifici per Paese «possono divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo offrendo al tempo stesso un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo pubblico e PIL del 3%» e ulteriormente precisa che per gli Stati membri partecipanti e per quelli che fanno parte dell'ERM «gli obiettivi di bilancio a medio termine per Paese sono indicati in un intervallo compreso tra il - 1% del PIL e il pareggio o l'attivo in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e *una tantum*».

Nel quadro della sorveglianza multilaterale – di cui all'art. 121, par. 3, TFUE – sull'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nell'Unione, l'art. 6 del citato regolamento n. 1466/97, come modificato dall'art. 9 del regolamento n. 1175/2011 – prevede, inoltre, che la deviazione dall'obiettivo di bilancio a medio termine possa essere considerata significativa, con la conseguente applicazione delle relative sanzioni, se la deviazione dal saldo strutturale per uno Stato che non ha raggiunto l'obiettivo di bilancio a medio termine, corrisponde almeno allo 0,5% del PIL in un singolo anno o almeno allo 0,25% del PIL in media annua per due anni consecutivi.

G. SCACCIA (*La giustiziabilità della regola sul pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), n. 3, 2012, pp. 9-10) ritiene che, impiegando le nozioni di pareggio e di equilibrio in modo promiscuo e fungibile rispetto al medesimo oggetto – ossia il bilancio dell'UE – il TFUE non fornisce indici interpretativi sicuri per differenziare i due concetti giuridici, né per considerarli del tutto sovrapponibili. Al contrario, la nozione di pareggio contenuta nell'articolo 2-bis del regolamento CE n. 1466/97 assume contorni giuridicamente meglio definiti. Essa non coincide, infatti, con la parità nominale o contabile, perché introduce due elementi potenzialmente distorsivi di tale parità: la correzione per il ciclo e l'esclusione, dal saldo del bilancio, delle misure temporanee e *una tantum*. In forza del primo elemento la regola del pareggio si può considerare rispettata pur in presenza di un disavanzo (purché questo corrisponda agli effetti del ciclo, ovviamente); in base al secondo elemento, la regola del pareggio si può considerare violata, pur quando il bilancio si chiuda in parità contabile, perché dal saldo sono scorporate misure inidonee, per il loro carattere occasionale e contingente, a stabilizzare l'equilibrio delle finanze pubbliche in una prospettiva di medio termine.

meccanismo di correzione sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione (attivato qualora si realizzino deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo) deve essere intrapreso anche in presenza di circostanze eccezionali (par. 2). Peraltro, il saldo strutturale annuo è definito come saldo annuo corretto per il ciclo e tra le circostanze eccezionali sono compresi anche i periodi di grave recessione economica ai sensi del PSC rivisto, a condizione che la deviazione temporanea non comprometta la sostenibilità a medio termine³⁵⁹. Poiché viene inoltre previsto che le regole ivi contenute producono effetti nel diritto nazionale degli Stati membri tramite disposizioni vincolanti e di carattere «preferibilmente» costituzionale, secondo la dottrina il Governo italiano ha dato attuazione alle citate disposizioni con la legge costituzionale di cui qui si tratta³⁶⁰. Altra autorevole dottrina ha tuttavia individuato la soluzione nella necessaria combinazione del dato esterno con quello interno, rilevando come la riforma sia il frutto di un duplice condizionamento: uno, quello derivante dal *Fiscal Compact*, e prima dal *six pack*, cioè dagli accordi tra i Paesi dell'area dell'euro che chiedono che ogni Paese dell'area debba dotarsi di una norma forte a difesa dell'equilibrio dei conti pubblici, l'altro la situazione di crisi dell'economia italiana³⁶¹.

Come è stato sottolineato, «con la legge cost. n. 1 del 2012 si è inteso definire un quadro di principi che consentano di avviare una sorta di correzione generale dei

³⁵⁹ Insistono sul disallineamento delle previsioni della riforma costituzionale in esame e il *Fiscal Compact* N. D'AMICO, *I rapporti fra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, pp. 933 ss. (che parla di «numerose, e non marginali, discrepanze» tra la legge costituzionale e il Trattato) e R. PEREZ, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, cit., i quali evidenziano come la disciplina normativa del Trattato sia più stringente rispetto a quella introdotta nella Carta costituzionale. In senso diametralmente opposto, v. F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, cit., p. 4, secondo cui il *Fiscal Compact* consente un regime di seppur minimo disavanzo, che sarebbe impedito dal nuovo testo dell'art. 81 Cost. In proposito, cfr. anche M. MAZZIOTTI, *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1*, cit., p. 3791, secondo cui le disposizioni del «patto di bilancio» hanno carattere più esortativo che perentorio, e G.L. TOSATO, *Il Fiscal Compact*, in G. AMATO – R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze, 2013, p. 38, il quale evidenzia che il principale compito del Trattato è quello di «costituzionalizzare, anche nel diritto interno, la regola del pareggio di bilancio».

³⁶⁰ Cfr. C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., p. 814 nonché 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*, cit., pp. 25 ss.

³⁶¹ M.T. SALVEMINI, *Poteri di bilancio e sistema istituzionale italiano*, Intervento al Convegno di studi amministrativi «Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità», Varenna, 21 settembre 2012, dattiloscritto.

costumi finanziari dell'intero settore delle pubbliche istituzioni, sia centrali che regionali e locali, o comunque dotate di una qualche sfera di autonomia». Infatti, «poiché la programmazione e la gestione delle finanze delle pubbliche istituzioni ha sinora prodotto esiti complessivamente dannosi per l'intera collettività, si considera necessario stabilire nuove – e conseguentemente più stringenti – regole di ordine costituzionale che consentano di imporre a ogni livello istituzionale comportamenti finanziariamente corretti, e soprattutto un rapporto presuntivamente “equilibrato” tra le entrate e le uscite. Si tratta, a ben vedere, dell'emersione al più alto livello ordinamentale di un complesso di obblighi e di limiti che si configurano come una solenne dichiarazione di impegno rivolta sia all'interno che all'esterno delle pubbliche istituzioni. All'interno di queste ultime, si intende vincolare il comportamento di tutti i soggetti che incidono sul sistema nazionale di finanza pubblica mediante regole costituzionali, e quindi sopraordinate e tendenzialmente uniformi, relative soprattutto alla predisposizione e alla gestione dei bilanci, all'assunzione degli impegni di spesa e all'indebitamento. All'esterno delle pubbliche istituzioni, si intende assicurare a tutti i soggetti che si rapportano con esse – e in particolare a quelli che, anche da territori esteri, valutano economicamente i titoli emessi dai soggetti pubblici italiani – che le pubbliche amministrazioni rispetteranno essenziali canoni di correttezza nella definizione dei comportamenti finanziariamente rilevanti, e soprattutto con riferimento alla solvibilità degli obblighi assunti mediante l'emissione del debito pubblico nazionale»³⁶².

A prescindere dalle ragioni sottese alla riforma in questione, resta il fatto che la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio (o la sua trasposizione nell'ordinamento interno mediante altra fonte di uguale natura), finalizzata a garantirne l'effettiva vincolatività per gli ordinamenti nazionali e la sua concreta intangibilità da parte dei

³⁶² G.M. SALERNO, *Sulla forza prescrittiva dei nuovi principi norme secondarie sempre più determinanti*, cit., pp. 21-22. Per G. BUCCI, *La banca centrale e il potere economico-monetario*, cit., spec. pp. 467 ss., la legge di riforma in commento «ha misconosciuto un carattere fondamentale del nostro modello costituzionale, ossia quello che impone – alle istituzioni nazionali, regionali e locali – l'obbligo di esercitare il potere in senso conforme ai principi ed ai fini della Costituzione». Partendo dal presupposto che il nostro modello costituzionale risulta più avanzato rispetto a quello degli altri Paesi europei proprio sul terreno dei principi concernenti il rapporto tra politica ed economia, ossia i principi posti a salvaguardia dei diritti inviolabili della persona umana, tale A. afferma che la legge cost. n. 1 del 2012 si pone, quindi, in contraddizione con i «Principi fondamentali» (artt. 1, 2, 3 e 4 Cost.) e con quelli contenuti nelle disposizioni della «Prima parte» e della «Parte seconda» della Costituzione che garantiscono l'invulnerabilità dei diritti civili e sociali, il governo democratico dell'economia (artt. 41, 42, 43, 47 e 81 Cost.) e l'equilibrio dei rapporti tra Stato e Regioni (artt. 117 e 119 Cost.).

medesimi, evidenzia una nuova visione comunitaria, basata su un più pervasivo coinvolgimento diretto degli Stati nell'*enforcement* dei vincoli delle politiche fiscali, sino ad ora sostanzialmente affidato alle istituzioni comunitarie attraverso la procedura per disavanzi eccessivi, con l'apposizione di limiti "interni" alla *fiscal governance* nazionale. Secondo l'impostazione comunitaria, il recepimento delle regole di bilancio adottate a livello europeo – anche mediante l'apposizione dell'obbligo del rispetto dei valori di riferimento relativi al disavanzo e al debito, che si traducono in limiti quantitativi per le politiche di bilancio dei singoli Paesi – consente di rendere più evidente ai soggetti internazionali e agli operatori dei mercati l'impegno alla sostenibilità, anche di lungo periodo, delle politiche fiscali attuate per via di legislazione ordinaria dagli Stati membri³⁶³. Semmai, è interessante evidenziare che uno dei primi testi legislativi volti ad introdurre nel nostro ordinamento il principio del pareggio di bilancio³⁶⁴ aveva collocato tale principio nel Titolo IV³⁶⁵ della Parte I ("Diritti e doveri dei cittadini") della Cost., e segnatamente nell'art. 53 Cost., norma fondamentale del sistema tributario, al quale era riferita larga parte degli interventi che poi sono stati successivamente apportati all'art. 81 Cost. La *ratio* di tale scelta, come si evince dalla relazione illustrativa di accompagnamento al citato disegno di legge, era legata all'impostazione, poi abbandonata, che concepiva il principio del pareggio di bilancio come «strettamente correlato» ai «principi dell'equità intergenerazionale e della sostenibilità delle politiche di bilancio». Dei citati principi, quello maggiormente afferente ai rapporti tributari (oltre che alla disciplina di bilancio) in quanto incidente sul riparto diacronico di lungo periodo degli oneri generati dalle spese pubbliche, ossia «l'equità intergenerazionale», è stato successivamente abbandonato nel corso dei lavori: «con ciò perdendosi un'importante occasione - che peraltro appariva quanto mai appropriata in costanza di Governo tecnico, dunque per definizione orientato all'obiettivo interesse generale in luogo che agli interessi di parte - per l'introduzione nella Costituzione, da lungo tempo e da più parti auspicata, di un siffatto principio, che si appalesa quale presidio necessario di non più derogabili esigenze di eguaglianza sostanziale e di tutela di diritti fondamentali, che, tra l'altro, hanno rilevanza trasversale,

³⁶³ 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*, cit., pp. 6-7.

³⁶⁴ Il riferimento è, ovviamente, all'A.C. 4620.

³⁶⁵ Concernente i «Rapporti politici».

non riguardando solo gli equilibri delle finanze pubbliche, quanto piuttosto una molteplicità di ambiti fondamentali quali, ad esempio, l'ambiente, l'energia, la salute, la tutela del lavoratore, le prestazioni previdenziali e assistenziali. Esigenze la cui salvaguardia - a fronte della obiettiva attitudine di determinate scelte politiche delle generazioni attuali a cagionare ai danni delle generazioni future pregiudizi non rimediabili, ovvero rimediabili soltanto in virtù di sforzi che superano l'ordinaria e ragionevole esigibilità o che sono sproporzionati rispetto ai vantaggi arrecati - non appare più poter essere intesa in modo esclusivamente contestuale, dovendo piuttosto essere interpretata in modo altrettanto diacronico, al fine di conferire adeguata rilevanza giuridica attuale alla proiezione temporale dei futuri effetti che le decisioni odierne avranno sui soggetti che si troveranno a subirne le conseguenze»³⁶⁶.

Per quanto riguarda invece le modifiche di contenuto, tralasciando per il momento le nuove prescrizioni in materia di equilibrio del bilancio dello Stato e delle autonomie territoriali nonché quelle relative alla c.d. «legge rinforzata» in quanto oggetto di separata analisi, va rilevato che l'art. 1 della legge cost. n. 1 del 2012 novella l'art. 81 Cost. in almeno tre direzioni: *a*) intervenendo significativamente sul principio dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi; *b*) riproducendo, con limitate modifiche, la disciplina costituzionale e delle relative attribuzioni fra Parlamento e Governo in merito alla decisione di bilancio, come sopra delineata³⁶⁷; *c*) lasciando inalterato il secondo comma del vigente art. 81 Cost., che ha costituzionalizzato l'istituto dell'esercizio provvisorio.

In relazione al punto *a*), il comma 3 dell'art. 81 Cost., nella nuova formulazione, riproduce con limitate (ma significative) modifiche le previsioni attualmente riportate al comma 4 del medesimo articolo, relative all'obbligo di copertura finanziaria delle leggi. Esso così dispone: «Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte». Il testo novellato da un lato si riferisce ad «ogni legge» e non ad ogni «altra» legge come previsto dal testo vigente, ove «altra» va inteso come ogni legge diversa dalla legge di bilancio; dall'altro stabilisce che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri (e non più «spese») provveda ai mezzi per farvi fronte, anziché indicare i mezzi stessi.

³⁶⁶ Così D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., p. 4.

³⁶⁷ V. § 2 del presente Capitolo cui si rinvia.

Quanto al riferimento del novellato comma 3 a «ogni legge» in luogo di ogni «altra» legge, esso deve essere posto in relazione alla caducazione del previgente divieto, per la legge di bilancio, di istituire nuovi tributi e nuove spese. Al fine di «valorizzare la legge di bilancio quale strumento sostanziale di attuazione della politica economica», ne viene così superata la precedente natura «formale» che comportava la preclusione di innovare l'ordinamento giuridico attraverso l'istituzione di nuove fonti di entrata o di spesa, potendosi soltanto operare la modulazione quantitativa, per l'esercizio di riferimento, degli effetti finanziari delle norme vigenti, cui conseguivano le corrispondenti previsioni spesa e di entrata³⁶⁸; per contro, con riferimento a «ogni altra legge», dotata dunque del potere di innovare l'ordinamento giuridico, a detto potere faceva riscontro, al detto fine di non pregiudicare gli equilibri finanziari complessivi fissati con le leggi di bilancio, l'obbligo di «indicazione» dei mezzi di copertura finanziaria delle innovazioni comportanti «nuove o maggiori spese». Al riconoscimento, anche per la legge di bilancio, di una possibile natura sostanziale, espressa in virtù della possibilità di introdurre nuovi tributi e nuove spese, ne corrisponde l'assoggettamento all'obbligo generale, previsto per ogni (altra) legge e ora reso ancor più stringente dalla correlazione alla fondamentale regola dell'equilibrio tra entrate e spese di cui al comma 1 del novellato art. 81, di «provvedere» alla relativa copertura finanziaria.

Quindi la riforma in esame, dopo aver introdotto espressamente un obbligo complessivo di equilibrio, ribadisce l'esigenza del rispetto del vincolo di copertura, da verificare con riferimento a ciascuna legge di spesa. In proposito, si è correttamente osservato che «Non sembra quindi inficiato lo schema concettuale di riferimento finora seguito per la valutazione dei nuovi oneri e per la verifica della congruità dei mezzi finanziari predisposti per farvi fronte. La regola della copertura finanziaria *ex ante* dovrebbe continuare a costituire un presidio a tutela dei saldi e a garanzia della coerenza delle leggi approvate in corso di esercizio con gli strumenti che definiscono l'orizzonte programmatico pluriennale. Infatti, in un ordinamento che riconosce una diffusa iniziativa legislativa, in assenza di idonei sistemi di verifica del rispetto del vincolo di copertura per ciascuna decisione di spesa la stabilità del saldo complessivo di bilancio potrebbe risultare fortemente compromessa»³⁶⁹.

³⁶⁸ Sul punto, si rinvia al § 2 del Capitolo I del presente lavoro.

³⁶⁹ SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Dossier n. 322*, cit., p. 23.

Restando sempre sul terreno delle modifiche testuali al vigente testo costituzionale, la nuova formulazione individua l'oggetto dell'obbligo di copertura nei «nuovi o maggiori oneri» che ogni legge importi, laddove il testo vigente fa riferimento alle «nuove o maggiori spese». La sostituzione del termine «spese» con «oneri» recepisce quanto elaborato dalla prassi applicativa dell'art. 81, comma 4, della Costituzione, che ha sostanzialmente assimilato le «nuove o maggiori spese» alle «minori entrate» ai fini dell'applicazione delle procedure di verifica dell'impatto sui saldi di finanza pubblica e di congruità dei mezzi di copertura. Sia le variazioni sul lato delle entrate sia quelle sul lato della spesa, allorquando determinino effetti peggiorativi dei predetti saldi, sono quindi identificati nella categoria degli «oneri» da sottoporre a copertura³⁷⁰.

Ancora sul piano delle modifiche testuali, rispetto alla vigente formulazione dell'art. 81, comma 4, Cost., si rileva l'introduzione del più cogente termine «provvede» per definire l'obbligo di reperimento dei mezzi di copertura, in luogo dell'espressione «deve indicare» riprodotta nel testo vigente. In proposito, si è osservato che dovrebbe intendersi sancito, in tal modo, il criterio già elaborato in applicazione del vigente testo dell'art. 81, in base al quale il reperimento dei mezzi di copertura di norme onerose non può essere rinviato a provvedimenti da adottare in tempi successivi (ad esempio: legge di stabilità o successivi provvedimenti di manovra) e il controllo del rispetto del vincolo di non onerosità va effettuato con riguardo a ciascun provvedimento di spesa³⁷¹.

Per quanto riguarda il punto *b*), l'art. 1 della citata legge conferma, in sostanza, l'attuale contenuto del comma 1 dell'art. 81 Cost., stabilendo che «Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo». Con tale disposizione si ribadiscono infatti i principi dell'annualità del bilancio (e della sua decisione parlamentare), dell'unità e dell'unitarietà, dell'obbligo di rendicontazione e, infine, il principio dell'esclusiva competenza del Governo

³⁷⁰ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Dossier n. 322*, cit., p. 24.

³⁷¹ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Dossier n. 322*, cit., p. 25. In argomento, cfr. anche R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2012.

relativamente alla predisposizione e alla presentazione al Parlamento del disegno di legge di bilancio³⁷².

Anche da una veloce lettura di quest'ultima disposizione, emerge chiaramente come, rispetto alla vigente disciplina, la nuova formulazione precisi per un verso che l'approvazione del bilancio deve avvenire mediante lo strumento legislativo e, per l'altro, che faccia riferimento al «bilancio» e non più ai «bilanci». La scelta di quest'ultima modifica appare condivisibile, in quanto finalizzata a superare taluni dubbi interpretativi formulati in passato su questo punto specifico della norma costituzionale, che sembrava porsi in contrasto con il sopraindicato principio dell'unitarietà del bilancio³⁷³.

Relativamente alla lettera c), infine, si sottolinea che non viene modificato dalla legge cost. n. 1 del 2012 il comma 2 del vigente art. 81 Cost., che - come noto - disciplina l'istituto dell'esercizio provvisorio del bilancio³⁷⁴. Essa infatti conferma che «non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi», con possibilità dunque di più leggi autorizzative dell'esercizio provvisorio, purché di durata complessiva non superiore a quattro mesi. Come per il disegno di legge di bilancio, è da escludere la possibilità che tale

³⁷² Negli stessi termini A. BRANCASI, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio: effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, cit., secondo cui la riforma non ha un impatto diretto nei rapporti fra Governo e Parlamento, in quanto è «invece il quadro europeo che comporta un inevitabile rafforzamento della posizione del Governo a danno della centralità del Parlamento. I meccanismi di questo rafforzamento si ritrovano nella nuova *governance* europea che ha introdotto il coordinamento preventivo delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri: l'adeguamento delle procedure di bilancio al semestre europeo conferma il ruolo marginale del Parlamento, visto che questo è messo in grado di dire la sua soltanto su atti già attuativi degli indirizzi del Consiglio europeo». L'A. aggiunge che la riforma costituzionale in esame fornisce semmai ulteriore riprova di questo rafforzamento, per il modo in cui si è arrivati alla sua approvazione.

³⁷³ A. BARETTONI ARLERI, *Lezioni di contabilità di Stato*, op. cit., pp. 94 ss., osserva che l'espressione adottata - nella vigente formulazione - dalla Costituzione «è indubbiamente impropria, sul piano terminologico», in quanto «in senso tecnicamente corretto il termine "bilancio" si attaglia esclusivamente a quella parte del complesso contabile annuale che è costituita dal quadro riassuntivo che espone le entrate in contrapposizione alle spese. Nessun altro elemento del bilancio, e men che mai lo stato di previsione del singolo ministero costituisce il bilancio, ma mero elenco di spese». Il riferimento contenuto nel testo costituzionale ai «bilanci» in luogo di «bilancio» - che ha sollevato non pochi dubbi interpretativi - sembra essere originato dal fatto che ai tempi dell'Assemblea Costituente si faceva riferimento ai bilanci dei singoli ministeri e non al bilancio dello Stato, intervenuto successivamente. Tale locuzione è stata comunque interpretata quale obbligo di redigere un bilancio articolato al suo interno in partizioni corrispondenti ai singoli ministeri. La parola «bilancio», usata al singolare, è tuttavia ripetuta nei commi 2 e del vigente art. 81 Cost.

³⁷⁴ V. comma 4 dell'art. 81 come riformulato dalla legge cost. n. 1 del 2012.

autorizzazione possa essere delegata al Governo o attuata con decreto legge o approvata da Commissioni parlamentari in sede deliberante. È sufficiente in questa sede ricordare che, secondo la vigente disciplina contabile, la data del 31 dicembre segna la chiusura dell'esercizio finanziario; se entro tale data le Camere non approvano il bilancio, il Governo non ha il potere né di accertare e riscuotere l'entrate né di erogare le spese. Al fine di ovviare a tale situazione – nella quale il Governo si troverebbe nell'impossibilità giuridica di svolgere la sua azione, con i relativi riflessi sull'attività finanziaria e amministrativa – è stato introdotto l'istituto dell'esercizio provvisorio³⁷⁵.

5.1.1. (Segue): L'equilibrio di bilancio nell'art. 97 Cost.

L'art. 2 della legge cost. in esame aggiunge un nuovo primo comma all'art. 97 Cost.³⁷⁶, secondo cui «le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento

³⁷⁵ Nella legislazione ordinaria, la disciplina dell'istituto dell'esercizio provvisorio nel nostro sistema di bilancio è contenuta nell'art. 32 della legge di contabilità e finanza pubblica, che conferma i principi di cui all'art. 16 della precedente legge n. 468 del 1978. Il citato art. 32, dopo aver ripetuto testualmente, al comma 1, la norma costituzionale, stabilisce, al comma 2, che «durante l'esercizio provvisorio la gestione del bilancio è consentita per tanti dodicesimi della spesa prevista da ciascun capitolo quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio, ovvero nei limiti della maggiore spesa necessaria, qualora si tratti di spesa obbligatoria e non suscettibile di impegni o di pagamenti frazionati in dodicesimi». Il terzo comma specifica che «le limitazioni di cui al comma precedente si intendono riferite sia alle autorizzazioni di impegno che a quelle di pagamento». L'esercizio provvisorio è inteso come il complesso dei fatti gestori che il Governo pone in essere per un periodo limitato dell'anno finanziario in virtù di un'autorizzazione temporanea; è stato, pertanto, osservato che l'esercizio provvisorio rappresenta una deroga al principio dell'annualità del bilancio. Le leggi che autorizzano l'esercizio provvisorio si limitano a legittimare il Governo ad esercitare provvisoriamente la gestione del bilancio, sino a quando non sia approvato per legge e non oltre il termine concesso, secondo gli stati di previsione presentati alle Camere e con le disposizioni e modalità previste nel relativo disegno di legge. La concessione dell'esercizio provvisorio di bilancio è sottoposta a due limiti: uno formale (la necessità della legge), l'altro temporale (il periodo massimo di quattro mesi). Come per il disegno di legge di bilancio, è da escludere la possibilità che tale autorizzazione possa essere delegata al Governo o attuata con decreto legge o approvata da Commissioni parlamentari in sede deliberante. Per ciò che concerne il secondo limite indicato dalla norma costituzionale, si evidenzia, inoltre, che esso consente, per uno stesso esercizio, più autorizzazioni all'esercizio provvisorio, purché esse non superino complessivamente i quattro mesi. La legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio è stata qualificata come esempio di legislazione vincolata: nella presentazione da parte del Governo, nell'approvazione da parte del Parlamento ed anche nel suo contenuto. In generale, su questi aspetti v., più diffusamente, A. MONORCHIO – L.G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, op. cit., p. 150, mentre si rinvia a M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, cit., pp. 170-171 per quanto riguarda gli inconvenienti che il ricorso all'esercizio provvisorio provoca al regolare svolgimento dell'attività generale dello Stato, soprattutto in una fase storica come quella attuale che vede un massiccio intervento statale nell'economia.

³⁷⁶ Il testo vigente dell'articolo 97 Cost. – che apre la Sezione II del Titolo III – dispone che: «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano

dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»³⁷⁷. Con tale disposizione, il legislatore prevede esplicitamente il concorso di tutte le amministrazioni pubbliche – e non soltanto delle amministrazioni centrali dello Stato e degli enti territoriali³⁷⁸ – al perseguimento dei principi dell'equilibrio del bilancio³⁷⁹ da un lato e della sostenibilità del debito pubblico dall'altro, attribuendosi dunque espresso rilievo costituzionale, accanto ai tradizionali principi (legalità, buon andamento, imparzialità, competenza, responsabilità) che presidiano i profili sostanziali, organizzativi e contenutistici dell'attività amministrativa, anche di quei fondamentali canoni di sana e prudente gestione finanziaria, la cui matrice comunitaria è fatta oggetto di esplicito richiamo e che debbono sovrintendere alla gestione delle entrate e delle spese nelle quali si estrinseca l'azione amministrativa³⁸⁰. Si tratta di una prospettiva

assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

³⁷⁷ Secondo D. CABRAS, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, cit., il principio di carattere generale contenuto nel nuovo art. 97 Cost. costituisce l'asse portante dell'intera riforma.

³⁷⁸ Oltre gli apparati amministrativi dello Stato e degli enti territoriali, sono quindi destinatari della norma anche quelle pubbliche amministrazioni che, nel sistema dei conti europeo, costituiscono un sottosectore autonomo e distinto rispetto ai predetti apparati (enti di previdenza e assistenza e tutti gli enti pubblici con autonomia di bilancio).

Per rilievi critici circa la locuzione «equilibrio dei bilanci» si v. il § 5.2 del presente lavoro. Si tenga presente che la legislazione ordinaria (art. 1, comma 1, legge n. 196/2009 in materia di contabilità e finanza pubblica, come sostituito dall'art. 1, comma 1, legge n. 39/2011) già attualmente dispone che le pubbliche amministrazioni concorrono «al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità». Secondo N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amministrazione in cammino* (www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2011, p. 4, (ora anche in L. CAVALLINI CADEDDU (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Atti del Convegno di Cagliari, 15-16 ottobre 2010, Napoli, 2012) «la ragione che può ritenersi alla base di questa disposizione costituzionale è quella di evitare che (...), la natura a più livelli del nostro assetto istituzionale determini la dissoluzione della responsabilità politica, posto che ogni livello istituzionale tende a riversare sugli altri la responsabilità delle misure meno popolari, mentre cerca di trarre il massimo vantaggio possibile, ovviamente nel breve periodo, dai margini di azione ad esso rimessi. Così finendo per accentuare quella dissociazione della *politics* (che tuttora si sviluppa quasi esclusivamente in ambito nazionale) rispetto alle *policies* (ormai in larga parte spostatesi a livello europeo), che rappresenta oggi forse il principale problema della democrazia europea».

³⁸⁰ Cfr. D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit. Secondo F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, cit., pp. 31-32, la novella in questione «risulta importante da due punti di vista: in primo luogo amplia la portata del principio di equilibrio dei bilanci anche a tutte le pubbliche

coerente con la recente evoluzione del sistema di relazioni finanziarie in un modello ordinamentale complesso, caratterizzato da soggetti istituzionali posizionati su differenti livelli decisionali³⁸¹. In sostanza, si introduce nel nostro ordinamento costituzionale il principio della «corresponsabilità» di tutte le pubbliche amministrazioni che compongono il sistema della finanza pubblica allargata. In un sistema che volge al decentramento delle competenze e delle decisioni politico-amministrative, il carattere unitario e indivisibile della finanza pubblica nazionale implica, infatti, che tutti i soggetti pubblici condividano le responsabilità della gestione delle politiche di bilancio, garantendo la convergenza dei comportamenti e delle scelte verso obiettivi condivisi, conseguenti, in particolare, al rispetto della relativa normativa europea.

Per quanto riguarda il rinvio alla coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, contenuto nella nuova formulazione della disposizione in esame, in dottrina si è osservato che non sembra possa attribuirsi un significato particolarmente rilevante e innovativo, quanto piuttosto una funzione chiarificatrice. Infatti, il principio della coerenza della legislazione nazionale con quella europea è già richiamato espressamente in Costituzione dall'art. 117 (oltre che dall'art. 120) e, come noto, già legittimato sulla base dell'art. 11 Cost. e dell'interpretazione che è stata data dalla Corte costituzionale. Se ne trae l'impressione, pertanto, che si sia inteso prevalentemente ribadire un principio e chiarirne il carattere diffuso sull'intero ordinamento della pubblica amministrazione³⁸².

Al fine di una corretta applicazione dei principi enunciati dalla disposizione, occorre preliminarmente definire il concetto di «pubbliche amministrazioni»³⁸³. In proposito, nel nostro ordinamento non esiste una definizione unitaria di pubblica amministrazione perché, appena si abbandona il terreno puramente descrittivo, «riesce difficile anche solo precisare che cosa s'intende per pubblica amministrazione: non

amministrazioni, sottolineatura questa fondamentale visto il peso specifico assunto da quest'ultime nell'ambito della finanza pubblica, ed in secondo luogo questa disposizione reca un esplicito riferimento alla normativa comunitaria, (...), che supplisce alla mancanza di un tale rinvio all'articolo 81 comma 1». Negli stessi termini C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., p. 807.

³⁸¹ Cfr. L. FIORENTINO, *Il lento coordinamento della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, pp. 669 ss.

³⁸² Cfr. C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., p. 807.

³⁸³ Sulle pubbliche amministrazioni tenute ad osservare il principio dell'equilibrio v. R. VALICENTI, *Equilibrio di bilancio e coordinamento della finanza pubblica delle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), n. 1, 2012, pp. 1-2.

perché manchi una definizione, ma perché ce ne sono troppe»³⁸⁴. Infatti, autorevole dottrina parla ormai da tempo «non di pubblica amministrazione, ma di pubbliche amministrazioni»³⁸⁵.

Per quanto riguarda in particolare l'applicazione delle disposizioni in tema di finanza pubblica, nel Sistema europeo dei conti (cosiddetto SEC) il settore delle pubbliche amministrazioni comprende «tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita (...) la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese» ed è ulteriormente suddiviso in tre sottosettori (amministrazione centrale³⁸⁶, amministrazione locale³⁸⁷ e enti di previdenza³⁸⁸).

A tale delimitazione fa riferimento l'ordinamento contabile interno, e precisamente la legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009, che, ai fini dell'applicazione delle sue disposizioni, demanda ad un provvedimento annuale dell'ISTAT la ricognizione «[de]gli enti e [de]gli altri soggetti che costituiscono il

³⁸⁴ M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, Bologna, 2004, p. 12. Sulla difficoltà attuale circa la definizione di amministrazione, cfr. P. CHIRULLI, *Autonomia pubblica e diritto privato nell'amministrazione: dalla specialità del soggetto alla rilevanza della funzione*, Padova, 2005, pp. 1 ss.

³⁸⁵ M. NIGRO, voce *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. II, Roma, 1988, p. 3, che individua le cause di questo processo nel plurimorfismo e nel policentrismo amministrativi. V. anche S. CASSESE, *Le basi costituzionali*, in ID. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, vol. I, Milano, 2003, p. 196; ID., *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, p. 378 ss.; ID. – R. PEREZ, *Manuale di diritto pubblico*, Roma, 1995, pp. 342 ss.; L. FIORENTINO (a cura di), *L'organizzazione centrale dello Stato tra tentativi di innovazione e conservazione*, Napoli, 2012. In generale, sulla necessità di una «palingenesi marginalista» dell'amministrazione pubblica, cfr. G.D. COMPORTI, *Torto e contratto nella responsabilità civile delle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2003; sia consentito il rinvio anche a G. LO CONTE, *Liberismo e amministrazione marginalista*, in *Studi senesi*, 2005, pp. 511 ss.

³⁸⁶ Il sottosettore delle amministrazioni centrali comprende tutti gli organi amministrativi dello Stato e gli altri enti centrali la cui competenza si estende normalmente alla totalità del territorio economico.

³⁸⁷ Il sottosettore delle amministrazioni locali comprende gli enti pubblici territoriali la cui competenza si estende a una parte soltanto del territorio economico.

³⁸⁸ Il sottosettore degli enti di previdenza e assistenza sociale comprende tutte le unità istituzionali centrali, federate e locali la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali.

settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche (...) sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari»³⁸⁹.

Un chiarimento sembra necessario anche in relazione alla locuzione «sostenibilità del debito pubblico», considerato che non esistono criteri assoluti in grado di definire quando un debito sia sostenibile o quando diventati insostenibile. Un aiuto in questa direzione potrebbe essere dato dal Fondo Monetario Internazionale secondo cui, come già altrove rilevato³⁹⁰, il debito pubblico è sostenibile se soddisfa la condizione di solvibilità, ossia se il valore attuale degli avanzi primari attesi è uguale allo stock del debito. In altri termini, il debito pubblico è sostenibile se lo Stato è in grado di ripagare completamente lo stock del debito e gli interessi su esso maturati. In alcuni casi, la sostenibilità del debito è strettamente collegata alla credibilità e alla fiducia che i mercati finanziari hanno nelle istituzioni politiche ed economiche del Paese analizzato.

5.1.2. (Segue): La modifica dell'art. 117 Cost.

Altra importante novità è contenuta nell'art. 3 della legge cost. n. 1 del 2012 che, operando uno spostamento di competenza, attribuisce la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» alla competenza esclusiva statale e non più – come attualmente previsto – a quella concorrente Stato-Regioni³⁹¹. Al riguardo, è opportuno evidenziare che anche a seguito della revisione della disciplina costituzionale in senso federale è rimasta assegnata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia relativa al

³⁸⁹ Art. 1, commi 2 e 3, legge n. 196/2009. Cfr., in argomento, V. TORANO, *Contributo sulla definizione di «pubblica amministrazione» rilevante per l'applicazione delle disposizioni in tema di finanza pubblica*, in *Foro amministrativo - Consiglio di Stato*, 2013, pp. 1051 ss.

³⁹⁰ SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Dossier n. 322*, cit., p. 38, in cui si ricorda che «A titolo di esempio, il Giappone per molti anni ha fronteggiato una grave prolungata recessione con un rapporto del debito sul PIL superiore al 200 per cento senza mostrare segnali di insolvibilità. Spesso pertanto la sostenibilità del debito è strettamente collegata alla credibilità e alla fiducia che i mercati finanziari hanno nelle istituzioni politiche ed economiche del Paese analizzato».

³⁹¹ Per M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, cit., si tratta di una modifica che potrebbe assumere una portata ben più rilevante di quanto si potrebbe essere indotti a ritenere considerando il mero dato testuale. Critica, questa parte della riforma costituzionale anche G.M. NAPOLITANO, *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2013, spec. p. 100, secondo cui si è in presenza di una significativa limitazione dell'autonomia finanziaria territoriale.

«sistema tributario e contabile dello Stato»³⁹² e quella relativa al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale»³⁹³, mentre costituiscono materie di legislazione concorrente Stato-Regioni, tra l'altro, «l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»³⁹⁴.

Da un simile spostamento è possibile ipotizzare una duplice conseguenza. Infatti, a differenza di quanto attualmente previsto, allo Stato non sarà consentito di indicare i soli principi fondamentali, avendo competenza anche in materia di normativa di dettaglio. Inoltre, lo Stato stesso eserciterà una competenza di grado più elevato sia in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici» che di «coordinamento della finanza pubblica», il cui principio è stato finora considerato fonte di stringenti vincoli all'autonomia finanziaria delle autonomie territoriali. A ciò si accompagna l'attribuzione contestuale allo Stato della potestà regolamentare in materia, in base al comma 6 del medesimo art. 117 Cost. e il venir meno della competenza regolamentare delle Regioni.

A proposito dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», è utile richiamare la diversità di vedute esistente sul punto tra la Corte costituzionale e la Corte dei conti. Nella giurisprudenza costituzionale, infatti, non esiste una linea di demarcazione tra le materie «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»³⁹⁵. Più precisamente, più che una «materia» in senso proprio, la Corte ha identificato nell'articolata

³⁹² Art. 117, comma 2, lett. e).

³⁹³ Art. 117, comma 2, lett. r).

³⁹⁴ Art. 117, comma 3. Non appare superfluo rilevare che l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzato ad assicurare l'adozione di schemi di bilancio e regole contabili condivise quale elemento prioritario per una gestione unitaria e coordinata della finanza pubblica. L'adozione di regole comuni in materia di bilanci pubblici rende infatti più agevole la costruzione dei conti pubblici e più tempestiva l'informazione sugli andamenti finanziari, migliorando l'attività di monitoraggio e di verifica dei saldi anche dopo l'entrata a regime della riforma federalista. I principi di coordinamento della finanza pubblica sono, invece, posti a tutela dell'unità economica della Repubblica, allo scopo di sintonizzare i diversi livelli di governo verso il perseguimento di obiettivi finanziari stabiliti a livello nazionale assicurando, al contempo, il coinvolgimento e la responsabilizzazione delle autonomie territoriali nella realizzazione di detti obiettivi.

³⁹⁵ Nella sentenza 16 gennaio 2004, n. 17, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 312 ss., la Corte costituzionale ha sostenuto che «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» indicano la medesima materia, per cui esse costituiscono un'«endiadi», ossia la figura retorica per cui un solo concetto viene espresso con due termini coordinati (punto 3.2. del *Considerato in diritto*).

espressione costituzionale una «competenza funzionale»³⁹⁶, che non definisce ambiti oggettivamente delimitabili, bensì peculiari e strategiche finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale trova, di volta in volta, il proprio fondamento costituzionale, a garanzia dell'equilibrio finanziario complessivo della Repubblica, nel rispetto dei margini di autonomia delle diverse componenti in cui essa si articola. Sulla medesima linea sembrerebbe peraltro essersi collocato anche il legislatore, laddove si consideri che il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118³⁹⁷, pur essendo intitolato «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi», all'art. 1 stabilisce che «Le disposizioni recate dal presente decreto costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, comma 2, della Costituzione»³⁹⁸.

Tale ricostruzione non sembra essere condivisa dalla Corte dei conti, che – rilevando l'esistenza di profonde differenze tra l'ordinamento regionale, quello degli enti locali e quello della pluralità degli altri organismi pubblici (es. università, Enti sanitari ecc.) - ha osservato che «l'armonizzazione dei bilanci pubblici» non sembra configurarsi quale endiadi rispetto alla materia «coordinamento della finanza pubblica», indicata consecutivamente alla prima nell'ambito della previsione costituzionale di cui all'art. 117, comma 3, Cost., sebbene tra le due «materie» sussistano stretti punti di contatto e di interrelazione. In effetti, la peculiare caratteristica dell' «armonizzazione dei bilanci pubblici» è data dalle modalità di rappresentazione nei documenti contabili delle scelte di politica finanziaria e si differenzia dunque da queste ultime che concorrono a definire la nozione di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»³⁹⁹.

³⁹⁶ Corte cost., 23 dicembre 2004, n. 414, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 4417, punto 4 del *Considerato in diritto*.

³⁹⁷ Il decreto è stato emanato con riferimento alla legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, e in particolare all'articolo 2, comma 1 e comma 2, lettera *h*) ed alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante la legge di contabilità e finanza pubblica, in particolare, all'articolo 1, comma 4, e all'articolo 2, comma 6.

³⁹⁸ Nel dirimere le varie controversie finanziarie tra Stato ed enti territoriali, anche la Corte costituzionale ha fatto frequentemente ricorso al concetto di coordinamento finanziario piuttosto che di armonizzazione dei bilanci, come se – nell'endiadi - fosse prevalso il primo concetto e non il secondo.

³⁹⁹ Così CORTE DEI CONTI, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2007*, vol. I,

5.2. Il nuovo art. 81 Cost. e la prescrizione dell'equilibrio tra entrate e spese: a) a livello centrale

Il comma 1 dell'art. 81 Cost. nella nuova formulazione impone allo Stato di assicurare, per il proprio bilancio, «l'equilibrio tra le entrate e le spese, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico»⁴⁰⁰. L'assenza di un espresso principio generale di equilibrio del bilancio dello Stato nel testo vigente dell'art. 81 Cost. sembra aver indotto il legislatore costituzionale, nell'anno 2012, a revisionare in proposito la Carta fondamentale nell'ottica di garantire più efficacemente la sana gestione finanziaria e contabile⁴⁰¹. La disposizione in esame consacra, quindi, a livello costituzionale il canone del bilanciamento tra le entrate e le uscite che già un ministro delle Finanze della destra storica italiana aveva enunciato nell'Ottocento, affermando che «le spese devono inseguire le entrate e non viceversa!»⁴⁰².

Una prima osservazione da fare riguarda la diversità terminologica fra l'intitolazione della legge, che ha per oggetto l'«Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale» e l'art. 81 Cost. così come riformulato dalla legge stessa, che parla non più di pareggio, ma di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio

Roma, 2008, p. 439, in <http://ww.corteconti.it>. Ha tuttavia precisato la medesima Corte che «la principale esigenza cui deve corrispondere l'armonizzazione dei bilanci pubblici è l'omogeneizzazione della rappresentazione dei bilanci e dei “sistemi di rilevazione contabile delle Regioni e degli Enti locali rispetto al bilancio dello Stato con le consequenziali procedure di consolidamento dei conti pubblici (...) di tutti gli Enti in cui si articola la Repubblica (art. 114 Cost.) anche ai fini del “governo” degli equilibri di finanza pubblica a garanzia del rispetto del patto di stabilità e crescita”. Si tratta perciò di una disposizione costituzionale da valorizzare in quanto nella sostanza espressione del principio di chiarezza e trasparenza dei documenti contabili e di cooperazione informativa Stato-Regioni in materia di finanza pubblica. Tale principio risponde, anzitutto, all'esigenza di un recupero di leggibilità di bilanci e consuntivi, da parte di parlamentari e cittadini, con un conseguente più elevato tasso di democraticità del bilancio e di “controllabilità” avente ad oggetto il cruciale momento di definizione delle decisioni di *fiscal policy*» (p. 440).

⁴⁰⁰ Tale disposizione attribuisce carattere di permanenza all'impegno assunto dall'Italia nel Programma di stabilità per l'anno 2011 a raggiungere entro il 2014 – poi anticipato al 2013 - il pareggio di bilancio, in maniera da conformare la dinamica del bilancio pubblico agli obiettivi europei di medio termine e, successivamente, proseguire lungo il sentiero della riduzione del debito pubblico.

⁴⁰¹ Cfr. C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), n. 4, 2012, p. 2.

⁴⁰² Un'interessante ed esaustiva ricostruzione di quelle vicende è contenuta in G. MARONGIU, *Il pareggio di bilancio come condizione di libertà: la politica fiscale della Destra storica*, in *Diritto e pratica tributaria*, I, 1995, pp. 369 ss.

bilancio⁴⁰³. Si tratta di una questione non solo nominalistica. È noto, infatti, che le due espressioni non sono equivalenti⁴⁰⁴: il primo che, come si è accennato, è quello utilizzato dal «patto di bilancio», afferma un principio rigido, quello cioè della posizione contabile di parità tra le entrate e le spese, escludendo quindi che, per affrontare queste ultime, si possa fare ricorso all'indebitamento⁴⁰⁵. Invece il termine «equilibrio» richiama evidentemente un elemento dinamico, non limitato al saldo pari a zero di un singolo anno finanziario ma destinato a essere considerato in un'ottica temporale più ampia. Nessun dubbio sussiste, peraltro, sul fatto che l'equilibrio debba riguardare tutte le entrate e tutte le spese del bilancio, di parte corrente come in conto capitale o di finanziamento del debito esistente⁴⁰⁶. A conferma della diversità non soltanto terminologica fra i due sostantivi, si è osservato che «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»⁴⁰⁷.

⁴⁰³ Sul punto, v. CORTE DEI CONTI, *Parere in ordine al disegno di legge costituzionale A.S. 3047*, adunanza 13 dicembre 2011, che ha evidenziato come il pareggio di bilancio sia rimasto solo in rubrica e nel testo si faccia, piuttosto, riferimento all'«equilibrio fra le entrate e le spese». Secondo la Corte «Ciò pone un duplice ordine di problemi: anzitutto se la formulazione di cui al testo sia più o meno rigorosa rispetto a quella del pareggio e, in secondo luogo, se essa sia totalmente aderente o meno alle prescrizioni dell'Unione Europea. La risposta sta nella visione dinamica del principio dell'equilibrio, grazie alla quale in caso di *output gap* negativo la regola è rispettata in presenza di un disavanzo, nell'ambito di un saldo strutturale di medio periodo in pareggio. Regola che sembra soddisfare anche l'esigenza di adeguarsi alle regole dell'Europa».

⁴⁰⁴ Sul diverso significato che le espressioni «equilibrio tra entrate e spese» e «pareggio di bilancio» hanno nel linguaggio contabile, la dottrina è unanime: v., per tutti, R. PEREZ, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, cit., p. 930.

⁴⁰⁵ Cfr. M. MAZZIOTTI, *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1*, cit., p. 3792.

⁴⁰⁶ Cfr. C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., p. 802. A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, cit., osserva che «La prescrizione dell'equilibrio significa di per sé ben poco, perché si tratta di un saldo, di un risultato differenziale tra poste di entrata e di spesa per cui, in mancanza di una aggettivazione, non è mai possibile riscontrare la mancanza di equilibrio».

⁴⁰⁷ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Dossier n. 551*, cit., in cui si aggiunge che «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 il trattato di Maastricht fissava rispettivamente al 3% e al 60% in rapporto al PIL le soglie consentite di deficit e debito. Viceversa, in condizioni di crescita bassa o nulla e di uno *stock* di debito molto elevato, la condizione di pareggio del bilancio potrebbe risultare non sostenibile nel medio periodo (e quindi non di equilibrio) qualora l'inasprirsi della situazione critica sui mercati

Sembra, insomma, che la riforma non chieda né imponga l'esatta parificazione tra il complesso delle voci di entrata e quello delle voci di spesa⁴⁰⁸ e che il legislatore abbia consapevolmente optato per l'introduzione, nella Carta costituzionale, di un principio meno rigoroso e più duttile del pareggio, e ciò in base alla considerazione che prevedere una regola di pareggio tra le entrate e le spese avrebbe comportato il rischio di un eccessivo irrigidimento delle manovre di spesa⁴⁰⁹. In proposito, si è osservato che si tratta di una difformità voluta per chiarire che il legislatore non ha inteso costituzionalizzare una regola contabile ma un principio di gestione della politica economica nazionale, vincolando il ricorso agli strumenti di finanza pubblica alle indicazioni in tema di *governance* economica. L'equilibrio tra entrate e spese assume dunque la funzione di vincolo alle politiche di governo, e non costituisce più requisito di costituzionalità della legislazione di spesa⁴¹⁰. Del resto, anche la normativa europea non richiede un pareggio di bilancio in senso contabile quale uguaglianza numerica *tout court* tra entrate e spese, quanto piuttosto il rispetto di un «equilibrio di bilancio», inteso quale conseguimento di obiettivi di saldo articolati lungo un arco temporale di medio termine e calibrati in corrispondenza simmetrica rispetto all'andamento del ciclo economico.

finanziari rendesse imprescindibile un intervento incisivo e prolungato volto a ricondurre lo stock di debito al di sotto di una soglia di sostenibilità».

⁴⁰⁸ Negli stessi termini, si veda D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., pp. 5 ss. secondo cui il termine “equilibrio” sembra piuttosto doversi intendere, in luogo che nel senso del pareggio contabile tra entrate e spese, come saldo strutturale sostenibile delle medesime, stante l'espreso rilievo che la legge costituzionale in questione attribuisce ad altri parametri quali, in particolare, il tasso di crescita del PIL, lo stock esistente di debito, la sua sostenibilità, il suo ritmo e percorso di riduzione, i vincoli all'indebitamento e al ricorso al nuovo debito.

⁴⁰⁹ Secondo N. D'AMICO, *Olpà: il pareggio di bilancio non c'è più*, in *IBL Briefing Paper*, 12 dicembre 2011, consultabile al sito www.brunoleoni.it, p. 2, la sostituzione dell'espressione vincolante e precisa “pareggio di bilancio” con quella meno precisa e vincolante di “equilibrio di bilancio” rappresenta l'evidente intenzione del legislatore costituzionale di consentire una flessibilità nella gestione della finanza pubblica che altrimenti sarebbe stata preclusa. A questa tesi aderiscono anche A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., p. 2 e N. MASTROPASQUA, *Corte dei conti e autonomie: nuove prospettive dei controlli*, Relazione presentata al Convegno di studi amministrativi «Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità», Varenna, 20-21 settembre 2012, dattiloscritto, p. 7. Contraria, in particolare per quanto riguarda il divieto di indebitamento, sembra essere la posizione di F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, cit., di cui alla nota 355.

⁴¹⁰ R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., p. 43.

In proposito, è stato acutamente osservato che una simile lettura «non appare convincente se si vuole dare qualche significato precettivo all'inciso, altrimenti difficilmente interpretabile, che vuole che si tenga conto delle “*fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*”»: tale riferimento, infatti, deve essere letto (...) nel senso di spingere il Governo ad attuare politiche economiche anticicliche anche in presenza di congiunture favorevoli, in vista dell'obiettivo del progressivo rientro del debito pubblico. Le esigenze congiunturali non appaiono, dunque, del tutto scindibili da quelle strutturali»⁴¹¹.

Non facilmente interpretabile appare, inoltre, proprio il riferimento alle fasi avverse e a quelle favorevoli del ciclo economico di cui al medesimo comma 1 dell'art. 1 della legge costituzionale *de qua*. Sul punto, sembrano condivisibili quelle teorie secondo cui, a livello di bilancio statale, sarebbero consentite situazioni di *deficit* congiunturale nelle fasi avverse del ciclo, mentre sarebbe possibile derogare al principio dell'equilibrio durante le fasi favorevoli al fine di evidenziare l'emersione di posizioni di avanzo. Un riferimento alle sole fasi avverse del ciclo economico comporterebbe infatti, una asimmetria tale da incidere in maniera negativa sull'obiettivo del contenimento dello *stock* del debito: quest'ultimo registrerebbe incrementi nelle fasi avverse del ciclo che resterebbero cristallizzati negli esercizi successivi in cui, pur in presenza di situazioni cicliche favorevoli, la mancata emersione di posizioni di avanzo non consentirebbe l'abbattimento compensativo degli incrementi di debito registrati nelle fasi avverse. In altri termini, con la disposizione in esame si introduce un criterio di compensazione ciclica tra avanzi e disavanzi di bilancio. Per ciò che in questa sede interessa, non vi dovrebbe essere dubbio sul fatto che la determinazione in ordine alla sussistenza delle fasi avverse e di quelle favorevoli non potrà costituire un elemento di mera discrezionalità da parte del legislatore oppure del Governo. Tanto meno potrà costituire un elemento di mero fatto, insindacabile in sede di controllo di costituzionalità o sottratto a verifica da parte delle istituzioni europee⁴¹².

Per quanto riguarda, invece, l'ambito soggettivo di applicazione, autorevole dottrina ha correttamente osservato che questa regola deve essere riferita allo Stato-ordinamento e quindi, al complesso delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato. E ciò lo si desume – oltre che da un'interpretazione *magis ut*

⁴¹¹ Così D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012.

⁴¹² C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., p. 804.

valeat del precetto, che perderebbe buona parte della sua efficacia concreta se fosse riferito solo al Governo-amministrazione in senso stretto – anche dal comma 6 dell’art. 81 Cost., che affida alla legge rinforzata il compito di dettare, fra l’altro, «le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l’equilibrio (...) e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni»; nonché dallo stesso, specularmente art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, il quale individua, appunto, nel «complesso delle pubbliche amministrazioni» i destinatari della disciplina dettata dalla menzionata legge rinforzata⁴¹³.

Il comma 2 introduce alcune deroghe alla regola generale dell’equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio statale, prevedendo che «il ricorso all’indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali»⁴¹⁴. In quest’ultimo caso presumibilmente perché non possono essere sostenuti con le ordinarie decisioni di bilancio. Gli eventi eccezionali al verificarsi dei quali è consentito il ricorso all’indebitamento sono individuati dall’art. 5, comma 1, lett. d) della medesima legge costituzionale, e consistono in gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali⁴¹⁵, e certamente

⁴¹³ Cfr. G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola sul pareggio di bilancio*, cit., p. 8, il quale aggiunge che «Dal testo costituzionale non è possibile, invece, ricavare con certezza se la condizione di equilibrio debba essere riferita al conto complessivo della pubblica amministrazione o se debba ricorrere per ciascun ente dotato di autonomia di bilancio. Nel primo caso sarebbe possibile compensare situazioni di attivo con posizioni di disavanzo esposte nei bilanci degli enti i cui flussi finanziari entrano a comporre il conto complessivo della pubblica amministrazione. Nel secondo caso non sarebbero possibili compensazioni all’interno del comparto delle pubbliche amministrazioni, ogni ente dotato di autonomia di bilancio dovendo chiudere, comunque, in pareggio. L’eccessiva, irragionevole rigidità cui conduce in sede applicativa questa seconda soluzione – che non ammette neppure la possibilità di compiere aggiustamenti fisiologici fra enti del medesimo comparto quando le passività esposte non derivino da imprudenza o avventatezza gestionale – induce a inclinare per la prima opzione interpretativa».

⁴¹⁴ In proposito, v. F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, cit., secondo cui tale disposizione appare una misura più pervasiva dell’obbligo di garantire l’equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio dello Stato di cui al comma 1 del nuovo art. 81. Secondo A. PIROZZOLI (*Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, cit.), però, le deroghe al divieto dell’indebitamento vanno salutate con favore perché rispondono all’esigenza di prevedere situazioni correttive all’applicazione di un principio che, in assenza di un sufficiente margine di flessibilità, sarebbe piuttosto penalizzante per l’economia statale.

⁴¹⁵ Sulla necessità di un’elencazione precisa delle ipotesi in cui è ammesso il ricorso all’indebitamento al fine di rendere più certa l’applicazione del principio v. A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare?*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaaic.it), n. 3, 2011.

nell'interpretazione di tali istituti non può non tenersi in conto quanto previsto dalla normativa europea⁴¹⁶.

In sostanza, viene introdotto un generale divieto di ricorso all'indebitamento, superabile soltanto in presenza delle due ipotesi derogatorie, delle condizioni e con le procedure aggravate espressamente previste⁴¹⁷.

Al riguardo, si è tuttavia osservato che la norma sembra essere stata formulata «con grande imprecisione tecnica», lasciando adito a forti incertezze interpretative⁴¹⁸. Ora, se è pacifico che la disposizione in esame mira a rendere eccezionale il «ricorso all'indebitamento», non definisce cosa debba intendersi per «ricorso all'indebitamento»⁴¹⁹.

La questione è di centrale importanza perché dalla sua soluzione dipende l'intensità dei vincoli alla manovra finanziaria derivanti dal doveroso rispetto dell'equilibrio di bilancio⁴²⁰.

Il sostantivo «indebitamento» può avere infatti un duplice significato. In primo luogo, il ricorso all'indebitamento consiste nell'operazione di contrazione di debito

⁴¹⁶ Relativamente alle fattispecie individuate, si evidenzia che, secondo la nuova versione del Patto di stabilità e crescita, risultante dal Reg. (CE) N. 1056/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005 che modifica il Reg. (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi), si definisce «grave recessione economica» una situazione in cui si ha una crescita annua negativa del PIL reale o in cui si ha un calo cumulato del prodotto durante un periodo prolungato di crescita molto bassa del PIL reale rispetto a quella potenziale. Quanto alle «gravi calamità naturali», la normativa comunitaria - e in particolare il Codice di condotta - include tra le misure *una tantum* (ossia quelle misure che hanno un impatto transitorio sui saldi di bilancio e che non apportano variazioni significative all'evoluzione di lungo periodo della finanza pubblica), oltre alla vendita di beni patrimoniali non finanziari, agli incassi derivanti da aste di vendita di licenze di proprietà pubblica, ai condoni fiscali, agli incassi derivanti dal trasferimento di obblighi pensionistici, anche le spese di emergenza di breve periodo connesse a disastri naturali. Secondo la disciplina europea le spese *una tantum* sostenute in occasione di calamità naturali, per fronteggiare ad esempio situazioni di emergenza, non rilevano ai fini del rispetto dell'obiettivo di saldo. Per dette spese, in teoria, potrebbe quindi essere ammesso un ricorso all'indebitamento senza violare la disciplina fiscale europea. Più difficoltosa appare l'individuazione della categoria crisi finanziaria», attesa la genericità della locuzione, che è l'unica delle tre categorie priva dell'aggettivazione «grave».

⁴¹⁷ Vengono quindi introdotti specifici limiti costituzionali all'indebitamento statale, sia sostanziali che procedurali, che si affiancano all'unico vincolo all'indebitamento in precedenza contemplato dalla Costituzione, rappresentato dalla «golden rule», sancita per i soli enti territoriali (art. 119, ultimo comma). Sulle differenze strutturali e funzionali fra le due prescrizioni, cfr. D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit.

⁴¹⁸ Cfr. A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, cit.

⁴¹⁹ Lo rileva anche F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, cit.

⁴²⁰ Cfr. D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, cit.

pubblico, e dunque di emissione di titoli di debito o di assunzione di mutui. Interpretato in questo senso l'art. 81, comma 2, Cost., si giungerebbe, con tutta evidenza, a conclusioni insostenibili, dal momento che la disposizione impedirebbe, salvo casi eccezionali, qualsiasi operazione di contrazione di debito. Si è osservato, infatti, che una lettura del genere determinerebbe il rapido azzeramento dello *stock* di debito pubblico, ma sarebbe concretamente impraticabile, perché, impedendo allo Stato di rimborsare i titoli di debito pubblico attualmente in scadenza mediante le entrate derivanti dalla loro rinnovazione (rinnovazione che sarebbe vietata in quanto integrante «ricorso all'indebitamento»), costringerebbe a manovre economiche di centinaia di miliardi di euro⁴²¹.

In secondo luogo, altra dottrina ha interpretato la disposizione in commento in modo diverso, ossia ritenendo che essa vieti al bilancio di presentare valori negativi nel saldo costituito dalla differenza tra le entrate finali e le spese finali al netto di quelle per il rimborso dei prestiti già contratti (c.d. «saldo netto da finanziare»)⁴²². In quest'ottica, dunque, «lo scopo della norma sarebbe quello di escludere un aumento dello *stock* di debito attualmente contratto, dal momento che il divieto di ricorrere all'indebitamento precluderebbe di contrarre nuovo debito se non per rinnovare il debito in scadenza. Interpretata in questo senso, però, la disposizione sconterebbe un altro inconveniente, costituito dallo scarso incentivo alla riduzione dello *stock* di debito pubblico che ne scaturirebbe. E infatti, se la disposizione dovesse essere interpretata nel senso appena detto, da essa non deriverebbero limiti alla rinnovazione dei titoli in scadenza, con la conseguenza che lo *stock* del debito pubblico potrebbe rimanere immutato in termini assoluti, mentre per il suo ridimensionamento in rapporto al PIL bisognerebbe confidare su adeguati ritmi di crescita economica, essendo preclusa ai *policy makers* qualsiasi possibilità di utilizzare il ricorso all'indebitamento in funzione di stimolo alla crescita.

Ad ogni modo, la lettura da ultimo proposta permetterebbe di dare un più preciso contenuto al riferimento all'equilibrio del bilancio contenuto nel comma 1 dell'art. 81, riferimento che alluderebbe, così, al necessario azzeramento, salve le eccezioni che subito si diranno, del saldo del ricorso al mercato al netto delle spese per la rinnovazione dei prestiti già contratti»⁴²³.

⁴²¹ Cfr. D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, cit.

⁴²² *Ibidem*.

⁴²³ *Ibidem*.

E tuttavia sussiste il rischio che la regola si manifesti al tempo stesso troppo restrittiva (ai fini dell'equità intergenerazionale) e troppo permissiva (perché permetterebbe anche il finanziamento di partecipazioni azionarie)⁴²⁴.

Parte della dottrina ritiene invece che la disposizione in esame debba essere interpretata alla luce del complessivo impianto normativo comunitario che va a recepire; quest'ultimo riconosce, infatti, una maggiore flessibilità applicativa nei contesti di recessione (*bad times*) mentre vincola espressamente gli Stati aderenti ad approfittare delle fasi espansive dell'economia (*good times*) al fine di conseguire obiettivi fiscali di maggiore rigore, attraverso l'esposizione di avanzi di bilancio atti a compensare i precedenti disavanzi e ad assicurare una progressiva apprezzabile riduzione dello *stock* di debito⁴²⁵.

Dal tenore letterale della disposizione, sembrerebbe comunque che soltanto gli eventi eccezionali debbano essere autorizzati dalle Camere con la legge rinforzata. Infatti, non è chiaro se le due ipotesi (ciclo economico negativo ed eventi eccezionali) debbano verificarsi congiuntamente e cumulativamente o possano, come sembrerebbe più logico, intervenire separatamente al fine di giustificare il ricorso al debito⁴²⁶.

Comunque, sarà possibile finanziare il disavanzo di bilancio mediante indebitamento unicamente al verificarsi di eventi eccezionali e allo specifico scopo di incidere sugli effetti del ciclo economico. Perciò, in difetto di eventi eccezionali, la mera presenza del ciclo economico avverso non consentirà il ricorso al debito, quanto

⁴²⁴ Cfr. A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, cit.: «Eccessivamente restrittivo perché proprio la sostenibilità intergenerazionale, spesso evocata contro il debito pubblico, richiede non tanto di ammettere in via eccezionale le operazioni di indebitamento, quanto piuttosto di configurarle come strumento ordinario di finanziamento limitato però alle sole spese suscettibili di creare ricchezza (in termini di incremento di infrastrutture e di patrimonio produttivo) per le generazioni future. Ma il limite è anche eccessivamente permissivo perché, vietando (salvo le deroghe) il saldo "indebitamento netto", lascia fuori (e consente la contrazione di debito per finanziarle) le operazioni meramente finanziarie tra le quali vi è, oltre al rinnovo del debito in scadenza, anche le partecipazioni azionarie: insomma, il tanto proclamato rigore consentirebbe di preferire, allo sviluppo delle infrastrutture, il rilancio dell'azionariato pubblico e delle partecipazioni statali!».

⁴²⁵ Cfr. D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit.

⁴²⁶ Sembrano essere di diverso avviso F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, cit. e C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., pp. 804-805, secondo cui «Stando alla lettera della disposizione, per il ricorso all'indebitamento dovrebbero concorrere tutti gli elementi menzionati (finalità, condizione di fatto e procedurale). L'utilizzazione della congiunzione "e" non lascia molti dubbi al riguardo, sebbene sia da dubitare che questa fosse l'effettiva intenzione del legislatore».

meno di nuova emissione (diverse valutazioni dovranno farsi, in generale, per il rinnovo del debito in scadenza).

Che il ricorso all'indebitamento in presenza di eventi eccezionali sia considerato strumento straordinario e rimesso ad una valutazione prettamente politica da parte del legislatore, sembra poi essere dimostrato dalla procedura richiesta: esso infatti deve essere autorizzato con deliberazioni conformi delle due Camere con una procedura aggravata, che richiede un voto a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Comunque, se è vero che le Camere dovranno agire nell'ambito delle fattispecie tipizzate dalla legge «rinforzata», è evidente che su tali decisioni derogatorie non si potrà esercitare in alcun modo il sindacato di costituzionalità. È noto infatti che quest'ultimo è limitato alle leggi e agli atti aventi forza di legge, né è facile individuare quale potere dello Stato potrebbe mai contestare, in sede di conflitto di attribuzione l'esercizio del potere parlamentare di ricorrere all'indebitamento.

5.3. (Segue): b) a livello territoriale

L'art. 4 della legge cost. n. 1 del 2012 novella l'art. 119 Cost., vincolando espressamente l'autonomia finanziaria di entrata e spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, al rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e al concorso ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'UE⁴²⁷. In primo luogo, viene così espressamente ribadito, in capo alle autonomie territoriali, il vincolo di equilibrio di bilancio imposto per tutte le amministrazioni dal novellato art. 97 Cost. e per lo Stato dall'art. 81 Cost. nella nuova formulazione.

In secondo luogo, con la riforma in esame è richiesta l'osservanza dei vincoli economici e finanziari di natura comunitaria. In proposito, bisogna ricordare che, proprio sul versante delle Regioni e degli Enti locali e nell'ottica di un forte ampliamento delle autonomie di tali enti, la Costituzione è già stata modificata nel 2001⁴²⁸ e che, per ciò che in questa sede interessa, la potestà legislativa deve essere

⁴²⁷ Per un primo commento alla disposizione cfr. R. VALICENTI, *Equilibrio di bilancio e coordinamento della finanza pubblica delle autonomie territoriali*, cit. Si veda anche C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., p. 808 e M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, cit.

⁴²⁸ Con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione», che ha ridefinito i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali in materia tributaria e, più in generale, di finanza pubblica. In tale ambito, il nuovo art. 119 ha

esercitata dallo Stato e dalle Regioni (nonché dalle Province autonome) nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (art. 117, comma 1, Cost.). I vincoli comunitari, che hanno comunque come responsabile di ultima istanza lo Stato, vengono espressamente qualificati dalla Costituzione come fonte di possibili limiti all'autonomia finanziaria che il legislatore può imporre agli enti territoriali, i quali sono esplicitamente vincolati a «concorrere» al rispetto dei medesimi vincoli comunitari e dunque degli obiettivi economico-finanziari, anche in termini di saldo individuale o di comparto, che il legislatore statale riterrà, a tal fine, di imporre. La nuova formulazione costituzionale fornisce quindi un ben più solido ancoraggio all'imposizione ad opera del legislatore statale di un «concorso» degli enti territoriali alla realizzazione di quegli obiettivi economico-finanziari di cui lo Stato risponde innanzi all'UEM rispetto a quello sinora

rimodellato il sistema di finanziamento degli enti territoriali nella prospettiva di rafforzarne l'autonomia finanziaria anche dal lato dell'entrata, in virtù del superamento del previgente impianto incentrato su un modello di finanza "derivata", in cui le risorse venivano ad essi trasferite dal bilancio dello Stato, con una limitata autonomia circoscritta sostanzialmente a una possibile modulazione tendenzialmente marginale di tributi istituiti e disciplinati con legge statale. In base al nuovo testo dell'articolo 119, alle autonomie territoriali sono attribuite «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» (comma 1) e «risorse autonome», rappresentate da tributi ed entrate propri. Esse dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio (comma 2), mentre per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo senza vincoli di destinazione (comma 3). Nel loro complesso, tali risorse devono consentire alle Regioni e agli altri enti locali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (comma 4). Inoltre, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato può destinare «risorse aggiuntive» ed effettuare «interventi speciali» in favore «di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» (comma 5). È noto che, al fine di dare attuazione al citato principio costituzionale dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali anche dal lato dell'entrata, la legge 5 maggio 2009, n. 42 recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» ha definito la struttura delle entrate degli enti territoriali, i principi che governeranno l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento, gli strumenti di coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica. Quanto alla spesa, la legge distingue le spese che investono i diritti fondamentali di cittadinanza, quali sanità, assistenza, istruzione e quelle inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali - per le quali si prevede l'integrale copertura dei fabbisogni finanziari - rispetto a quelle che, invece, vengono affidate in primo luogo al finanziamento con gli strumenti propri della autonomia tributaria, per le quali si prevede una perequazione delle capacità fiscali compensativa (ma non integralmente) dei livelli di ricchezza differenziati dei territori. Per le suddette funzioni concernenti i diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i costi standard necessari alla definizione dei relativi fabbisogni; le altre funzioni o tipologie di spese decentrate saranno invece finanziate secondo un modello di perequazione che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive capacità fiscali.

offerto dall'«armonia con la Costituzione» e dai «principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» di cui agli art. 117, comma 3 e 119, comma 2, come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale⁴²⁹.

La formulazione sembra comunque riferibile all'esperienza dei vincoli derivanti dal PSC, che lega gli Stati membri al rispetto di parametri di bilancio stabiliti in funzione degli obiettivi dell'UE. Tali vincoli comunitari ricadono all'interno del sistema territoriale dello Stato come vincoli del «Patto di stabilità interno»⁴³⁰. Su quest'ultimo istituto, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto che il necessario concorso delle Regioni - comprese le autonomie speciali - e degli Enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottati con l'adesione al PSC e riferiti agli impegni assunti in sede comunitaria, postula che il legislatore statale possa intervenire sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali qualora lo richieda il complessivo andamento del disavanzo dei conti pubblici, con il solo limite della palese arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza della variazione⁴³¹. Ad ogni modo, per qualificare la disposizione denunciata quale principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, occorre verificare la sussistenza dei requisiti di esclusiva attinenza dell'intervento legislativo statale all'equilibrio di finanza pubblica e in secondo luogo del rispetto dell'autonomia degli enti territoriali⁴³². In altre decisioni⁴³³, è stato sottolineato il carattere «finalistico» dell'azione di coordinamento, che può comportare la previsione a

⁴²⁹ D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., p. 27.

⁴³⁰ Il Patto di stabilità interno è stato introdotto nel 1998 (art. 28 della legge n. 448/1998) e costituisce attualmente il principale strumento di coordinamento della finanza regionale e locale. La sua evoluzione è stata connotata da continue modifiche, nel tentativo di attenuarne la rigidità e di favorire l'adattamento alle differenti esigenze che caratterizzano la realtà locale italiana. Cfr., in dottrina, F. SUCAMELI, *Il patto di stabilità interno fra politica e diritto*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, pp. 407 ss. e, più recentemente, G. D'AURIA, *Circa le «trattative» fra lo stato e le regioni speciali per gli accordi sull'attuazione del patto di stabilità interno* (Nota a Corte cost., 10 maggio 2012, n. 118), in *Foro italiano*, I, 2012, p. 2937.

⁴³¹ Corte cost. 28 aprile 2008, n. 120, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, p. 1421.

⁴³² Corte cost. 28 aprile 2008, n. 120, punto 5 del *Considerato in diritto*, in cui la Consulta rileva che «Nella giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l'orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi».

⁴³³ V. Corte cost. 30 dicembre 2003, n. 376, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, p. 3848; 26 gennaio 2004, n. 36, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, p. 497; 22 luglio 2004, n. 260, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, p. 2680; 14 novembre 2005, n. 417, in *Giurisprudenza italiana*, 2005, pp. 4524.

livello centrale non solo delle norme fondamentali, ma altresì di poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento, per sua natura eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, possa essere concretamente realizzata; in tale prospettiva, anche alla luce dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, il vincolo statale può essere censurato in quanto sia posto al di fuori degli indirizzi e dei limiti resi necessari dal coordinamento della finanza pubblica⁴³⁴. È stata quindi dichiarata l'illegittimità di norme statali che non possono essere considerate principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ponendo un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa, quali indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie territoriali: a queste la legge statale può prescrivere criteri e obiettivi (quali, ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi: misure analitiche comprimono illegittimamente l'autonomia finanziaria, ed esorbitano dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia⁴³⁵.

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 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 e segnatamente, dei principi di leale collaborazione, proporzionalità, ragionevolezza, sussidiarietà, differenziazione adeguatezza, solidarietà economica e sociale nonché verticale e orizzontale, coesione territoriale, unità giuridica ed economica della Nazione, tutela della persona e dei diritti e valori fondamentali, necessaria garanzia su tutto il territorio

⁴³⁴ Corte cost. 23 novembre 2007, n. 387, in *Giurisprudenza italiana*, 2007, p. 4295.

⁴³⁵ Corte cost. 26 gennaio 2004, n. 36, cit.; Corte cost. 17 dicembre 2004, n. 390, in *Giustizia civile*, I, 2005, p. 3189; Corte cost. 14 novembre 2005, n. 417, cit.; Corte cost. 15 dicembre 2005, n. 449, in *Giurisprudenza italiana*, 2005, pp. 4825 ss.; Corte cost. 10 marzo 2006, n. 88, *Giurisprudenza italiana*, 2006, pp. 924 ss.; Corte cost. 21 marzo 2007, n. 95, *Giurisprudenza italiana*, 2007, pp. 919 ss.; Corte cost. 17 maggio 2007, n. 169, in *Giurisprudenza italiana*, 2007, p. 1602; Corte cost. 20 maggio 2008, n. 159, *Giurisprudenza italiana*, 2008, pp. 1130 ss.

nazionale delle prestazioni e delle funzioni fondamentali afferenti ai diritti civili e sociali (artt. 2, 3, 5, 117-120 Cost.).

Sempre il medesimo art. 4 della legge cost. di cui si tratta restringe il possibile ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali, affiancando alla vigente «golden rule» prevista dal secondo periodo del comma 6 dell'art. 119 Cost., l'obbligo di «contestuale definizione di piani di ammortamento»⁴³⁶. Viene così elevata a rango costituzionale la regola di sana e prudente gestione finanziaria che impone, a fronte dell'assunzione di un debito, l'accantonamento in bilancio, anche con riferimento agli esercizi successivi sui quali insiste l'intero arco temporale di durata dell'esposizione, delle risorse necessarie al relativo rimborso. A differenza di quanto previsto relativamente al bilancio dello Stato dal nuovo art. 81 Cost., il novellato art. 119 Cost. non prevede per gli enti territoriali, anche in considerazione delle difficoltà legate al calcolo di una molteplicità di saldi strutturali, la possibilità di indebitarsi per far fronte alle fasi avverse del ciclo economico o agli eventi eccezionali⁴³⁷ e i relativi bilanci devono prevedere il pareggio nominale.

Considerato che la regola si colloca in un più articolato quadro complessivo finalizzato al perseguimento del principio dell'equilibrio di bilancio, non può tralasciarsi di rilevare, accanto all'evidenziata interpretazione prettamente contabile,

⁴³⁶ In relazione all'indebitamento da parte degli enti territoriali, il completamento della disciplina è demandato alla legge rinforzata che, ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge cost. n. 1 del 2012, deve disciplinare, tra l'altro, «b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale; c) le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni». Anche in tale sede, oltre che nel novellato art. 119 comma 1, Cost., viene dunque ribadito il principio del «concorso» delle autonomie territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

⁴³⁷ È tuttavia previsto, ai sensi dell'art. 5, comma 1 lett. g) della legge cost. in esame, che sia la legge rinforzata a definire le «modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali». Ne discende, quindi, che la gestione degli squilibri congiunturali o dovuti a eventi eccezionali è attribuita allo Stato, escludendosi che a livello meramente territoriale possa essere definito un regime derogatorio e concentrandosi a livello centrale gli interventi sotto forma di concorso al finanziamento da parte dei livelli di governo territoriali «dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali» che, come è noto, lo Stato è tenuto a garantire, in modo continuo e permanente, su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m) e p) Cost.) anche nelle fasi recessive dell'economia e le circostanze eccezionali.

un'esegesi ancor più pregnante che vede il vincolo di accantonamento contabile quale strumentale a un più generale canone di equilibrio nella gestione del bilancio, che si traduce nell'obbligo di compensazione del disavanzo registratosi nell'anno di assunzione del debito con la generazione negli esercizi successivi di avanzi atti a riassorbire la posizione debitoria lungo un arco pluriennale di esercizi. Non una mera interpretazione contabile, dunque, bensì una valenza più latamente finanziaria e gestionale, quale declinazione, in una dimensione diacronica, del principio del pareggio, in termini atti a coniugare l'imprescindibile esigenza di flessibilità, che può condurre in un determinato esercizio a far prevalere le esigenze di crescita – sub specie investimento – su quelle di equilibrio finanziario, con conseguente creazione di disavanzi di bilancio finanziati tramite assunzione di debito, con il vincolo per ciascun ente di rispettare, in ultima istanza, il fondamentale canone del pareggio nel medio-lungo termine, vincolo che impone che lo squilibrio realizzato in un esercizio venga recuperato diacronicamente mediante avanzi finanziari a valere sugli esercizi successivi, atti ad assicurare che l'equilibrio strutturale, flessibile nel breve periodo, sia ad ogni modo garantito nella dimensione lungo-temporale.

Al vincolo di accantonamento contabile, nonché di equilibrio di medio-lungo termine, riferito al singolo ente viene inoltre affiancata un'ulteriore limitazione, che fa riferimento al livello aggregato regionale, ponendosi la «condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio». In altri termini, il disavanzo del singolo ente territoriale è consentito soltanto in costanza di una duplice condizione compensativa: da un lato, a livello individuale e intertemporale (contestuale ammortamento nel bilancio dell'ente, con recupero contabile, nonché finanziario, a valere sugli esercizi successivi); dall'altro lato, nell'immediato, a livello aggregato di comparto (la posizione aggregata a livello regionale deve essere in equilibrio nell'esercizio in cui l'ente accende la nuova posizione debitoria, che deve trovare compensazione nei corrispondenti avanzi cumulati di altri enti territoriali presenti nel territorio regionale)⁴³⁸.

⁴³⁸ In sostanza, è previsto un meccanismo che introduce una sorta di «consolidato regionale», per cui il disavanzo di un Ente locale (Comune, Provincia o Città metropolitana) dovrà essere compensato dall'avanzo di un altro, all'interno della medesima Regione. Sarà pertanto possibile che vi sia uno squilibrio tra gli enti locali, ma a livello regionale dovrà essere garantito il pareggio.

Il garante di questo sistema sembra essere la Regione, che assume un ruolo di coordinamento tra gli enti del proprio territorio⁴³⁹.

La formulazione testuale della norma non contempla la possibilità di compensazioni tra gli obiettivi di equilibrio di bilancio dello Stato centrale e quelli riferiti alle singole amministrazioni territoriali⁴⁴⁰. Il che non ne determina il divieto, ma rende non invocabili dette compensazioni ai fini dell'indebitamento degli enti territoriali nell'ipotesi in cui non venga rispettata la condizione posta dal dettato costituzionale, che richiede per l'appunto che la condizione di equilibrio di bilancio venga rispettata con riferimento all'ambito regionale aggregato. Il che vale a delineare in Costituzione, per le Regioni e Province autonome, un ruolo centrale e non surrogabile ad opera dello Stato, di interlocutori unici del medesimo per il rispettivo territorio di competenza ai fini della definizione degli obiettivi di concorso del relativo sottosectore al raggiungimento dell'equilibrio finanziario complessivo del settore pubblico, nonché dell'effettivo conseguimento dell'obiettivo fissato al livello territoriale aggregato di rispettiva competenza.

In conclusione, la riforma tocca anche il titolo V della parte seconda della Costituzione, adeguando l'art.119 Cost. al principio dell'equilibrio del bilancio. Peraltro, stabilendo che l'indebitamento per spese d'investimento è possibile a condizione che «per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio», la disposizione assegna un importante ruolo di coordinamento alla Regione nelle politiche di bilancio territoriali.

6. Le anticipazioni della giurisprudenza costituzionale

Nel corso dell'ultimo periodo la Corte costituzionale è intervenuta in numerosissime occasioni in materia di principio di copertura finanziaria. Essa ha infatti adottato alcune pronunce che, pur ribadendo principi ormai consolidati nella propria giurisprudenza, si configurano come una sorta di anticipazione degli effetti prescrittivi

⁴³⁹ Cfr. E. BRUGLIONE, *Il ruolo delle Regioni nella finanza pubblica: quali prospettive?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2013, pp. 127 ss.

⁴⁴⁰ V. M. ORICCHIO, *Autonomie locali, la fine dell'illusione federalista*, cit., p. 28, afferma che la riforma in questione produrrà pesanti effetti sull'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali e che può comunque dirsi giunta al capolinea l'illusione "federalista" che avvicinando il potere ai cittadini attraverso la moltiplicazione dei livelli di decentramento amministrativo, avremmo risolto i nostri problemi politici ed economici: essa ha dovuto segnare irrimediabilmente il passo innanzi ai paradigmi dell'attuale fase storica che sono le grandi dimensioni e la velocità e uniformità delle decisioni.

della legge cost. n. 1 del 2012⁴⁴¹. E ciò sia in relazione all'introduzione del c.d. pareggio di bilancio (*rectius*: equilibrio), sia rispetto all'ulteriore estensione del vincolo di bilancio all'intero settore delle amministrazioni pubbliche, in quanto rilevante in sede europea (*ex art. 97*, comma 1, Cost. riformato)⁴⁴². Come si avrà modo di vedere, questo nuovo indirizzo giurisprudenziale pone l'accento, in estrema sintesi, sul principio della copertura finanziaria quale presidio degli equilibri della finanza pubblica⁴⁴³. In generale, dall'insieme di queste decisioni è possibile trarre le seguenti indicazioni: *a)* a chiedere l'intervento della Corte è quasi sempre il Governo contro leggi regionali⁴⁴⁴; *b)* il giudice delle leggi sottolinea in diverse occasioni che la riforma costituzionale in esame entrerà in vigore a partire dell'esercizio finanziario 2014; *c)* non si rinviene alcun accenno alle disposizioni dell'ordinamento europeo in materia.

Ad aprire tale rinnovato approccio giurisprudenziale è la sentenza n. 70 del 2012, che si segnala per due importanti circostanze: la prima è ravvisabile nel fatto che essa interviene in una fase antecedente rispetto alla conclusione dell'*iter* del disegno di modifica dell'art. 81 Cost., la seconda è che per la prima volta il giudice delle leggi

⁴⁴¹ In argomento, v. CORTE COSTITUZIONALE - SERVIZIO STUDI, *La giurisprudenza costituzionale 2012 e 2013 in tema di obbligo di copertura (art. 81, quarto comma, Cost.)*, Roma, aprile 2013, spec. pp. 11 ss.

⁴⁴² È della medesima opinione G. RIVOSACCHI, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, p. 2339, secondo cui l'impressione è che la Corte giochi d'anticipo rispetto alla legge cost. n. 1 del 2012, rinvenendo nell'art. 81, comma 4, Cost. (ancora) vigente, un vero e proprio principio di pareggio. Dello stesso A. si veda anche *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, cit.

⁴⁴³ In tal modo, «la Corte sta compiendo un percorso di valorizzazione dell'art. 81, co. 4, Cost., che si fonda sul nesso che viene ravvisato tra il principio di copertura ed un altro principio, quello del pareggio del bilancio»: così C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, cit., p. 1. L'A. precisa, infatti, che malgrado il tema sia antico ed abbia suscitato un'ampia giurisprudenza e un corposo dibattito dottrinario, esso viene posto negli ultimi tempi in forma nuova, estraendo dalla disposizione costituzionale un significato che parrebbe diverso ed originale, e che merita una rinnovata attenzione.

⁴⁴⁴ In proposito, G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola sul pareggio di bilancio*, cit., p. 3, osserva che l'ipotesi di impugnazioni regionali avverso leggi statali «ha avuto modo di manifestarsi più raramente. Va difatti considerato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, le Regioni “possono evocare parametri di legittimità diversi rispetto a quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo se la lamentata violazione determini una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni”. Dimostrare che l'inosservanza delle norme costituzionali sul bilancio da parte del legislatore statale si rifletta negativamente sulle attribuzioni regionali è, però, tutt'altro che agevole. Si comprende, allora, come soltanto 2 delle 74 dichiarazioni di illegittimità costituzionale pronunciate in questa sede processuale per violazione dell'art. 81 Cost. riguardino leggi statali».

giunge a una declaratoria di incostituzionalità di alcune disposizioni contenute in una legge regionale di bilancio per mancato rispetto dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81, comma 4, Cost., e per contrasto con i principi sul sistema contabile dello Stato e sul coordinamento della finanza pubblica, posti in essere dal legislatore statale *ex art.* 117, comma 2, lett. *e*), e comma 3, Cost.⁴⁴⁵.

La decisione trae origine dal ricorso in via principale dello Stato in riferimento agli artt. 81, comma 4, 117, comma 2, lett. *e*) (riguardo alla materia del sistema contabile dello Stato) e 117, comma 3, Cost. (riguardo ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica), avente ad oggetto gli artt. 1, commi da 5 a 9, 5 e 10, comma 2, come integrato dalla nota informativa allegata sub G, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5⁴⁴⁶.

In particolare, il ricorrente assume la lesione delle citate disposizioni costituzionali anzitutto per effetto dell'iscrizione di talune somme in determinate unità previsionali di base (UPB), a causa dell'utilizzazione, a fini di copertura, di quote parte dell'avanzo di amministrazione⁴⁴⁷ dell'esercizio finanziario precedente, ancorché non ne sia stata accertata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto, così come invece previsto dall'art. 44, comma 3, della legge regionale Campania 30 aprile 2002, n. 7⁴⁴⁸. Ancora, viene lamentata l'insufficiente indicazione dei capitoli e delle UPB sia riguardo al bilancio annuale di previsione 2011 che al bilancio pluriennale 2011-2013, nella parte in cui viene autorizzato il ricorso al mercato finanziario ai fini della realizzazione di investimenti, non consentendo di verificare l'effettivo utilizzo di tali somme, in conformità con quanto stabilito da diversi interventi del legislatore statale, qualificati come norme di principio di coordinamento della finanza pubblica regionale. Del pari, il ricorrente non ritiene adeguatamente quantificati gli stanziamenti in bilancio relativi agli oneri di ammortamento in conto interessi e in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione. Infine, una terza questione è

⁴⁴⁵ Corte cost., 28 marzo 2012, n. 70, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, pp. 919 ss. Per un commento di tale decisione v. G. RIVOSECCHI, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, cit.

⁴⁴⁶ Recante «Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013».

⁴⁴⁷ L'avanzo di amministrazione costituisce una specie della più ampia categoria del risultato di amministrazione, che – per effetto della somma algebrica tra residui attivi, passivi e fondo di cassa – può avere quale esito l'avanzo, il disavanzo o il pareggio.

⁴⁴⁸ Recante «Ordinamento contabile della Regione Campania articolo 34, comma 1, D. Lgs. 28 marzo 2000, n. 76».

sollevata in relazione all'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 5 del 2011, che dispone come Allegato al bilancio la nota informativa sugli oneri e gli impegni finanziari relativi a strumenti derivati, senza però indicare le corrispondenti UPB di pertinenza e conseguentemente ottemperare all'obbligo di copertura ex art. 81, comma 4, Cost.

La Corte giudica fondate dette censure, sostenendo da un lato che la sovrastima delle risorse disponibili e la sottostima delle spese da effettuare compromette l'equilibrio tra entrate e spese richiesto dall'art. 81, comma 4, Cost. e accentuando, dall'altro, l'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura, riferito da tempo anche alle leggi regionali⁴⁴⁹. Il giudice delle leggi reputa infatti non conforme al principio di copertura finanziaria «realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente»⁴⁵⁰. Ad ogni modo – puntualizza la Corte - le modificazioni successivamente apportate all'art. 1, commi 7 e 8, della legge n. 5 del 2011, pur avendo ridotto l'entità complessiva delle poste prive di copertura, non hanno comunque sanato il vizio originario. Pertanto, stante l'effettiva indisponibilità dell'avanzo di amministrazione non certificato, le norme impugnate risultano comunque in contrasto sia con le norme positive statali che regionali⁴⁵¹. Al riguardo, la Corte rigetta la tesi della Regione resistente volta a sostenere l'attendibilità dell'avanzo di amministrazione, ancorché non accertato attraverso l'approvazione del rendiconto, ma comunque disponibile a fini di copertura alla luce della serie storica dei risultati di amministrazione, da cui risulterebbero prevalenti le attività sulle passività. In proposito, la Consulta distingue dalla regola «statica» – consistente nella parificazione delle previsioni tra entrate e spese – la portata «dinamica» del principio di equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, comma 4, Cost., che non permette di superare in corso di esercizio gli stanziamenti consentiti dalla stessa legge di bilancio, in base al suo carattere autorizzatorio. La regione Campania, invece,

⁴⁴⁹ In proposito, v., *ex multis*, Corte cost., 28 maggio 1975, n. 123, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, II, pp. 1282 ss.; Corte cost., 31 ottobre 2007, n. 359, *ivi*, 2007, III, pp. 3657 ss. nonché Corte cost. 16 giugno 2008, n. 213, *cit.*, anche in riferimento alle regioni a statuto speciale.

⁴⁵⁰ Corte cost., 28 marzo 2012, n. 70, *cit.*, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁵¹ Ci si riferisce ai principi della contabilità pubblica applicabili agli enti locali *ex art.* 187, commi 2 e 3, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali») e all'art. 44, commi 2 e 3, della legge regionale Campania n. 7 del 2002 (che ne consente l'utilizzo soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità).

calcolando nella quantificazione preventiva un avanzo presunto e quindi giuridicamente inesistente ai fini della certezza e dell'estensione pluriennale della copertura, avrebbe ampliato in modo illegittimo il ventaglio della spesa autorizzata attraverso l'iscrizione delle partite nell'art. 1, commi 6, 7, 8 e 9, della legge regionale di bilancio⁴⁵². Ne discende che la correlazione tra le due regole è in grado di garantire l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio soltanto a condizione che le pertinenti risorse stanziare siano effettive e congruenti. Né potrebbe ritenersi - come sostenuto dalla resistente - che l'art. 18, comma 6, della legge regionale n. 7 del 2002 sull'ordinamento contabile regionale, il quale tra l'altro dispone l'iscrizione in bilancio, tra le entrate (o le spese), del presunto avanzo (o disavanzo) di amministrazione, ne consenta implicitamente l'utilizzo a fini di copertura. Utilizzando i principi della normativa contabile, la Consulta evidenzia quindi che soltanto l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente all'esercizio finanziario in corso costituisce il presupposto giuridico dell'avanzo di amministrazione che può essere successivamente iscritto e utilizzato a fini di copertura esclusivamente nei limiti di quanto effettivamente accertato dalla legge di approvazione del rendiconto stesso, purché quest'ultima non intervenga - come nel caso campano - ad anno inoltrato.

Tali argomentazioni saranno utilizzate (e pedissequamente riprese) nella successiva giurisprudenza costituzionale in materia⁴⁵³. Basti pensare alle sentenze nn. 115 e 192 del 2012⁴⁵⁴. In particolare, con la prima delle pronunce ora indicate, la Corte dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10⁴⁵⁵, sulla base dell'insufficiente determinatezza di coperture effettuate mediante generiche riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa quale effetto della reiscrizione degli stanziamenti nella legge di bilancio. In tal modo, la Corte giunge a un'ulteriore valorizzazione del principio di equilibrio di cui all'art. 81 Cost. ancora vigente, che «non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato nel limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e

⁴⁵² Corte cost., 28 marzo 2012, n. 70, cit., punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁵³ In argomento, si veda D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2012.

⁴⁵⁴ Corte cost., 10 maggio 2012, n. 115, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, pp. 1671 ss. e Corte cost., 7 luglio 2012, n. 192, *ivi*, 2012, pp. 2768 ss.

⁴⁵⁵ Recante «Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore».

copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni»⁴⁵⁶. La sentenza n. 192 del 2012 ha invece ad oggetto diverse disposizioni della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1⁴⁵⁷, come successivamente come modificate dall'art. 3 della legge regionale 23 agosto 2011, n. 35⁴⁵⁸ a sua volta sostituito dall'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39⁴⁵⁹, in relazione a problematiche inerenti l'utilizzazione di economie realizzate in esercizi precedenti per la copertura di nuove e maggiori spese dell'esercizio di competenza⁴⁶⁰, la duplicazione dell'utilizzo della medesima posta finanziaria a copertura di plurime voci di spesa⁴⁶¹ e, infine, il collegamento vincolato tra partite di entrata e spesa di parte corrente e al riparto di competenze in materia di copertura finanziaria tra Consiglio e Giunta e apparati amministrativi⁴⁶². A prescindere dai singoli punti affrontati dalla Corte per giungere alla declatoria di incostituzionalità delle disposizioni regionali impegnate⁴⁶³, in questa sede interessa sottolineare come, secondo i giudici costituzionali, il principio della copertura implichi necessariamente quello del pareggio di bilancio: richiamando quanto sostenuto nella citata sentenza n. 70 del 2012, essi riaffermano infatti il riconoscimento, a partire dal comma 4 dell'art. 81 Cost., dei «principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale» che si applicano

⁴⁵⁶ Corte cost., 10 maggio 2012, n. 115, cit., punto 4 *Considerato in diritto*, in cui la Corte riprende gli argomenti della citata sentenza n. 70 del 2012. In relazione a tale decisione, G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, cit., osserva giustamente che essa «riveste una portata meno dirompente rispetto all'immediato precedente, in quanto, in questo caso, essa non investe una legge regionale di bilancio, ma soltanto (...) la disposizione di una legge regionale per difetto di copertura, collocandosi, quindi, nel filone giurisprudenziale (...) relativo alle leggi regionali di natura diversa da quella bilancio», per poi giungere alla conclusione che «Non vi è tuttavia dubbio che essa confermi l'orientamento da un lato – sul piano strettamente contabile – a sanzionare la carenza di analitiche quantificazioni su partite di bilancio promiscue, fornendo un'interpretazione rafforzata dell'obbligo di copertura in presenza di oneri finanziari continuativi per gli esercizi futuri, e, dall'altro – quanto all'interpretazione dell'art. 81 Cost. – ad estendere la portata del vincolo di bilancio in termini di equilibrio (se non addirittura di pareggio, a più riprese evocato) con affermazioni talmente nette e dal carattere così apodittico che mai precedentemente avevano connotato le pronunce del Giudice delle leggi».

⁴⁵⁷ Recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo. Legge Finanziaria Regionale 2011».

⁴⁵⁸ Recante « Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria».

⁴⁵⁹ Recante « Disposizioni in materia di entrate».

⁴⁶⁰ Art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 e art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011.

⁴⁶¹ Art. 11 della citata legge regionale n. 35 del 2011.

⁴⁶² Art. 31 della legge regionale n. 35 del 2011 e art. 5 della legge regionale n. 39 del 2011.

⁴⁶³ Ampiamente analizzati da D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, cit., e C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, cit., pp. 2-3.

nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche e che «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»⁴⁶⁴.

In conclusione, emerge con evidenza come all'interno della giurisprudenza della Corte costituzionale si sia progressivamente affermata una tecnica interpretativa, non ancora stabilizzata e dai contenuti evanescenti, che si preoccupa di ricercare, nelle varie situazioni di volta in volta esaminate, il nesso tra la copertura finanziaria e il pareggio di bilancio.

Questo diverso orientamento della giurisprudenza costituzionale non è passato inosservato. Si può dire, anzi, che è stato immediatamente colto dalla più attenta letteratura giuspubblicistica, che ha sottolineato come l'affermazione sia inedita in una giurisprudenza che, come sopra ricostruito, non aveva mai rinnegato l'indirizzo avviato dalla sentenza n. 1 del 1966, secondo cui l'obbligo di copertura va osservato con puntualità rigorosa nei confronti di spese che incidano sopra un esercizio in corso, per il quale è 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 Stato⁴⁶⁵. La medesima dottrina, però, si è quasi da subito profondamente divisa tra coloro che hanno accolto con favore l'approccio rinnovato della giurisprudenza costituzionale in materia di copertura finanziaria e coloro che, invece, hanno sollevato non poche critiche. Tra questi ultimi, è stato osservato che l'insistenza della Corte «nel concepire l'obbligo della copertura come garanzia dell'equilibrio di bilancio, come prescrizione del pareggio tra entrate e spese e, più in generale, come limite quantitativo alle politiche di bilancio, oltre ad essere contrario al sistema delineato dalla Costituzione del 1948 (e tuttora vigente fino al 2014) risulta assolutamente inutile quando riferito alle Regioni (e comunque ad enti diversi dallo Stato)» e che «se poi in luogo della Costituzione del 1948 si prendesse in considerazione la modifica dell'art. 81 introdotta

⁴⁶⁴ Corte cost., 7 luglio 2012, n. 192, punto 6 del *Considerato in diritto*.

⁴⁶⁵ Cfr. C. PINELLI, *Sull'assetto della finanza delle Regioni a statuto speciale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2012, p. 3651.

recentemente, bisognerebbe constatare che un approccio del genere è assolutamente inutile anche rispetto allo Stato»⁴⁶⁶.

Altra dottrina, invece, partendo dal fatto che la Corte ha proceduto - nelle citate decisioni - ad un analitico esame dei bilanci e alla considerazione della specifica realtà finanziaria e gestionale della Regione di volta in volta in questione⁴⁶⁷, manifesta apprezzamento per la particolare e intensificata «sensibilità» che la stessa Corte ha mostrato di avere in materia di principio di copertura finanziaria e delle relative problematiche. Il Giudice delle leggi, infatti, «scendendo, ben più che nel passato, in articolati chiarimenti e declinazioni dei molteplici concreti risvolti e implicazioni dell'astratto e generale principio sancito dall'art. 81, comma quarto, Cost.», sembra avere preso consapevolezza della centralità, ai fini della tutela dei delicati equilibri finanziari pubblici, del proprio ruolo⁴⁶⁸.

Riassumendo la più recente giurisprudenza costituzionale in tema di copertura finanziaria e le conclusioni cui è pervenuta la dottrina, l'obiettivo del pareggio di bilancio – o ancora meglio dell'«equilibrio tra le entrate e le spese» – perseguito dalla legge cost. n. 1 del 2012 appare pertanto già ampiamente avvertito dal giudice costituzionale, che negli ultimi tempi non perde occasione, pur sottolineando spesso, come ricordato, che la riforma entrerà in vigore a partire dal 2014, per additarlo come regola ormai irrinunciabile per la corretta attività di governo della “cosa pubblica” a tutti i livelli⁴⁶⁹; con la conseguenza che con l'entrata a regime della revisione

⁴⁶⁶ Così A. BRANCASI, *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giurisprudenza italiana*, 2012, pp. 1689-1690. In tale contributo, il medesimo A. sostiene che la Corte costituzionale, con particolare riferimento alla sentenza n. 70 del 2012, sia giunta ad una «forzatura» dell'art. 81, comma 4, Cost., «perché non è rinvenibile alcuna interpretazione che abbia sostenuto che la legge di bilancio è sottoposta all'obbligo della copertura alla stregua di una qualsiasi altra legge» (p. 1688). Negli stessi termini G. RIVOCCHI, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, cit.

⁴⁶⁷ Anche facendo tesoro nelle proprie pronunce delle puntuali analisi svolte dalla Corte dei conti, «con il mirabile risultato di riuscire a calare l'astratto e sintetico precetto costituzionale nella specifica situazione esaminata, potendo in tal modo trarne tutte le conseguenze applicative in relazione ai suoi plurimi e variegati risvolti»: così D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 35, la quale parla di approccio della Corte costituzionale «molto più concreto e attento ai tecnicismi contabili e finanziari» (p. 36).

⁴⁶⁸ *Ibidem*.

⁴⁶⁹ Questa conclusione porta C. BUZZACCHI (*Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, cit., p. 8) a ritenere che la Corte, con la sentenza n. 192 del 2012 - ma anche con le pronunce n. 70 e 115 del 2012 - «abbia tratto dall'art. 81, comma 4, Cost. più di quanto esso affermi; ed abbia piuttosto anticipato l'uso del parametro che risulterà

costituzionale in esame, come opportunamente rilevato, la Corte «sarà verosimilmente chiamata a uno sforzo ancor più pervasivo di analisi e comprensione degli aspetti anche più tecnici e dei risvolti anche meno evidenti e immediati delle leggi importanti nuovi oneri finanziari, al fine di poterne decifrare tempestivamente l'effettivo impatto sulle finanze pubbliche e di poter assumere con adeguata consapevolezza ogni consequenziale decisione»⁴⁷⁰.

espresso dal futuro art. 81 Cost.». Resta tuttavia l'interrogativo «se ci sia veramente una sorta di anticipo nell'uso del parametro costituzionale da parte del giudice delle leggi; o se forse l'interpretazione che scaturisce da queste recenti decisioni non fondi in qualche modo le sue radici in un filone più antico, quello della passata giurisprudenza nella quale sono ravvisabili argomenti che hanno aperto ad una lettura della disposizione in questione idonea a mettere in stretta relazione il principio di copertura finanziaria e gli equilibri tra le entrate e le spese».

⁴⁷⁰ D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 38-39.

CAPITOLO QUARTO

L'ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DEL PAREGGIO DI BILANCIO

SOMMARIO: 1. La legge 24 dicembre 2012, n. 243: genesi e approvazione. – 2. La legge 24 dicembre 2012, n. 243 come «legge rinforzata» e la sua collocazione nella gerarchia delle fonti. – 3. L'equilibrio dei bilanci: *a)* delle amministrazioni pubbliche. – 3.1. (*Segue*): *b)* delle Regioni e degli enti locali. – 3.2. (*Segue*): *c)* delle amministrazioni pubbliche non territoriali. – 3.3. (*Segue*): *d)* del bilancio dello Stato. – 4. Il monitoraggio dei conti pubblici: l'Ufficio parlamentare di bilancio. – 5. Gli effetti della legge 24 dicembre 2012, n. 243 sul dato normativo pressistente: *a)* la riforma della legge di contabilità e finanza pubblica. – 5.1. *b)* Il finanziamento dei c.d. LEP inerenti ai diritti civili e sociali.

1. La legge 24 dicembre 2012, n. 243: genesi e approvazione

Nella Sezione II del precedente Capitolo, ove si sono analizzate le modifiche introdotte alla Carta fondamentale dalla riforma costituzionale del 2012, si è visto come quest'ultima abbia optato per l'adozione di una normativa non dettagliata bensì di principio⁴⁷¹. Infatti, come già ricordato, il comma 6 del nuovo testo dell'art. 81 Cost., introdotto dalla legge cost. n. 1 del 2012, prevede che la definizione delle norme fondamentali e dei criteri per l'attuazione della nuova disciplina costituzionale sia rimessa ad un'apposita legge da approvare a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere⁴⁷² «nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale»⁴⁷³. Compito

⁴⁷¹ Raggiungendo, in tal modo, «un apprezzabile equilibrio fra due esigenze differenti: quella, da una parte, di dimostrare, tanto ai mercati quanto ai nostri partner europei, che la sostenibilità delle finanze pubbliche rappresenta un obiettivo condiviso; quella, dall'altra, di non irrigidire eccessivamente il “tessuto omogeneo” della nostra Costituzione»: così M. BERGO, *Pareggio di bilancio “all’italiana”. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2013, p. 11. Sul fatto che si è voluto evitare di «appesantire» la Costituzione con prescrizioni eccessivamente tecniche, v. M. PASSALACQUA, «*Pareggio*» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione, cit., p. 11.

⁴⁷² Il comma 6 dell'art. 81 Cost. prevede che «Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge

della legge di cui si tratta è anche, ai sensi dell'art. 5 della medesima legge cost. n. 1 del 2012⁴⁷⁴, quello di stabilire la normativa di riferimento dell'intero ordinamento circa le cause di scostamento tra previsioni e consuntivi e le relative modalità di recupero; la definizione delle gravi recessioni economiche e le gravi calamità naturali, che consentono interventi straordinari, tra cui il ricorso all'indebitamento; l'introduzione di una regola sulla spesa; l'istituzione presso le Camere di un organismo indipendente, con compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica; le modalità del concorso dello Stato in caso di crisi economica o di eventi eccezionali; le prestazioni e le funzioni essenziali per la tutela dei diritti sociali nonché le modalità di accesso all'indebitamento da parte degli Enti territoriali e quelle del relativo concorso alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni⁴⁷⁵.

approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

⁴⁷³ Su tale specifico punto, M. MAZZIOTTI, *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1*, cit., pp. 3792-3793, osserva che questa disposizione «dà luogo a dubbi: ci si può chiedere infatti se essa si riferisce a qualsiasi fonte normativa di rango costituzionale che riguardi la disciplina delle numerosissime materie oggetto della legge rinforzata, oppure a una futura legge costituzionale, che ad essa si riferisca. Sebbene non manchino argomenti a favore di questa seconda interpretazione, sembra che, nella realtà, stia prevalendo la prima: lo dimostra il fatto che, per l'approvazione della legge rinforzata, la l. cost. n. 1 del 2012 fissa una data relativamente vicina, cioè il 26 (*in realtà è il 28*) febbraio 2013, senza che sia stata emanata sinora alcuna legge costituzionale che definisca – cioè non solo enumeri ma determini – i principi che la legge rinforzata dovrebbe rispettare» (*il corsivo è mio*).

⁴⁷⁴ Considerata l'elencazione di cui all'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, non sembra corretto parlare propriamente di principi quanto di ambiti (oppure oggetti) di intervento.

⁴⁷⁵ L'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 così dispone:

«1. La legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare:

- a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica;
- b) 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;
- c) il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera b) del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione;
- d) la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, 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;
- e) l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica;

Si tratta peraltro di un'elencazione dal carattere meramente esemplificativo e non esaustivo⁴⁷⁶. Anzi, proprio i molteplici contenuti della legge in commento, minuziosamente indicati dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, hanno fatto sorgere diverse opinioni in dottrina: infatti, alcuni hanno correttamente notato che tali contenuti appaiono piuttosto specifici e spesso dal sapore contabilistico più che costituzionalistico⁴⁷⁷, mentre altri hanno osservato che il livello di dettaglio del citato art. 5 appare «insolito per una legge costituzionale»⁴⁷⁸ e, in un caso, partendo dal presupposto che si tratta di un'ampia e insieme dettagliata regolamentazione della funzione di finanza pubblica che potrebbe pregiudicare quella rapidità ed elasticità di

f) l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza

pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio;

g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119

della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

2. La legge di cui al comma 1 disciplina altresì:

a) il contenuto della legge di bilancio dello Stato;

b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale;

c) le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

3. La legge di cui ai commi 1 e 2 è approvata entro il 28 febbraio 2013.

4. 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».

⁴⁷⁶ Con la conseguenza che «La disposizione si presta quindi ad essere intesa come un'autorizzazione particolarmente ampia (quasi in bianco) al legislatore futuro per l'individuazione dell'ambito applicativo delle nuove regole sul pareggio di bilancio. Si tratterebbe di una sorta di “decostituzionalizzazione” della materia, con un percorso logico normativo non troppo dissimile dal procedimento di delegificazione»: così C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., p. 810.

⁴⁷⁷ Cfr. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri. Quaderno 2011*, Napoli, 2012, pp. 89 ss., il quale aggiunge correttamente che occorre considerare che si tratta di una disposizione sì di rango costituzionale, ma non collocata nella Carta costituzionale. Essa poi è rivolta non direttamente ai cittadini, bensì (in larghissima parte) al legislatore, al fine di individuarne l'ambito di competenza.

⁴⁷⁸ Sono parole di A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., p. 10.

azione che l'andamento dell'economia e le esigenze della politica talora esigono, sono stati addirittura sollevati dubbi in relazione al fatto che il contenuto della legge in commento – nonostante l'elenco di materie contenuto nell'anzidetto art. 5 – sia chiaramente definito⁴⁷⁹.

Non è mancato chi ha osservato che «nel complesso, la riforma costituzionale opera una scelta di forte valore simbolico (la regola del pareggio di bilancio) rinviando la modulazione di quella scelta al legislatore dell'attuazione con una serie di richiami che non sciolgono in maniera definitiva il rapporto tra regola (il pareggio di bilancio) e l'eccezione (il ricorso all'indebitamento), né quello tra autonomia e coordinamento»⁴⁸⁰.

Comunque, la legge *de qua*⁴⁸¹, approvata dalle Camere nello scorcio finale della XVI legislatura al termine di un *iter* legislativo che, come già avvenuto per la citata legge cost. n. 1 del 2012, si è svolto in tempi assai ridotti⁴⁸² ed entro il termine massimo

⁴⁷⁹ È questa l'opinione di M. MAZZIOTTI, *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1*, cit., p. 3793. Simile posizione dottrinale è particolarmente interessante perché l'A. osserva in primo luogo come l'art. 5 in questione disponga «che la legge disciplina “in particolare” le materie enumerate nell'elenco che segue ed è lecito il dubbio se si sia voluto dire che queste materie debbano essere disciplinate dettagliatamente, oppure che, oltre alle materie elencate, possano disciplinarsene anche altre». Pur rigettando simile interpretazione estensiva, in quanto aprirebbe un indeterminato campo di azione alla legge rinforzata, l'A. giunge, in secondo luogo, alla conclusione che sarebbe necessario un nuovo intervento del legislatore – a livello costituzionale – altamente opportuno per dare ad una revisione della Costituzione la chiarezza e l'efficienza che merita.

⁴⁸⁰ Cfr. C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., p. 813.

⁴⁸¹ Legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 gennaio 2013 n. 12. Per una prima analisi delle disposizioni contenute nella legge in esame, si veda CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI DIPARTIMENTO BILANCIO, *Documentazione per l'esame di progetti di legge, Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, Schede di lettura*. Dossier n. 736, Roma, 4 dicembre 2012 e MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *L'attuazione del principio costituzionale del principio del pareggio bilancio. Legge 243 del 2012*, Roma, febbraio 2013. In dottrina, si veda il diffuso ed esaustivo commento di A. PASSARO, *Il bilancio dello Stato nella prospettiva europea*, op. cit., pp. 252 ss.

⁴⁸² Una critica alla grande rapidità e alla procedura sostanzialmente monocamerale con cui è stata approvata la legge in commento è stata avanzata da L. GIANNITI – C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2013, p. 86. In proposito, D. CABRAS, *La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, pp. 124-125, ricorda che «Il 20 dicembre 2012, due giorni prima che intervenisse lo scioglimento delle Camere, il Senato ha approvato in seconda lettura, senza modifiche, la legge ordinaria volta a dare attuazione al principio del pareggio di bilancio introdotto in Costituzione dalla legge cost. n. 1 del 20 aprile 2012. La Camera aveva iniziato e concluso l'esame del provvedimento, rispettivamente, il 29 novembre e il 12 dicembre del 2012. Un esame così rapido di una legge di tale rilievo, da approvare tra

indicato dall'art. 5 della legge di riforma costituzionale del 2012 (ossia il 28 febbraio 2013)⁴⁸³, ha visto per la sua realizzazione il coinvolgimento dei vari attori istituzionali che operano nel campo della finanza pubblica⁴⁸⁴.

In sostanza, la legge n. 243/2012, nel dare svolgimento ai principi definiti con legge costituzionale, è chiamata a delineare il nuovo quadro normativo di riferimento per la contabilità e la finanza pubblica anzitutto definendo il contenuto della legge di bilancio e, in secondo luogo, individuando gli ambiti di intervento e i criteri di

l'altro a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera entro il mese di febbraio del 2013 a norma della citata legge costituzionale, è dipeso dalla volontà delle forze politiche – il provvedimento ha ricevuto il consenso unanime di tutti i gruppi parlamentari presso entrambi i rami del Parlamento – di rispettare il predetto termine». Peraltro, come si legge nella relazione illustrativa della legge rinforzata, si è inteso anche dare tempestiva attuazione alla raccomandazione del Consiglio della UE del 10 luglio 2012 che aveva sollecitato l'Italia ad adottare provvedimenti volti a «garantire che il chiarimento delle caratteristiche chiave del pareggio di bilancio inserito nella Costituzione (...) sia coerente con il quadro dell'Unione europea». La relazione sottolinea, inoltre, l'urgenza del provvedimento, la cui mancata approvazione nei tempi stabiliti (ossia entro il 28 febbraio 2013) costituirebbe un fatto estremamente grave, che disattenderebbe sia gli impegni assunti nell'ambito dell'Unione europea e con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*) che lo stesso disposto della legge costituzionale. In questo senso, la legge n. 243 del 2012 in esame rappresenta il necessario completamento sul piano ordinamentale dell'impegno dell'Italia per il risanamento dei conti pubblici e l'esigenza di assicurare effettività al principio del pareggio del bilancio costituisce, sempre secondo la relazione, il tassello fondamentale di una più ampia strategia che in mancanza di tale provvedimento risulterebbe fortemente indebolita, con il rischio di alimentare nuovamente tensioni e manovre di natura speculative tali da fare salire oltre il livello di guardia i costi di gestione del debito pubblico.

⁴⁸³ La previsione di questo termine nell'art. 5, comma 3, della legge cost. n. 1 del 2012, dettata per l'approvazione della legge rinforzata, ha diviso la dottrina tra coloro che lo qualificano come termine ordinatorio e coloro che sostengono essere perentorio. Non ha dubbi G.M. SALERNO, *Sulla forza prescrittiva dei nuovi principi norme secondarie sempre più determinanti*, cit., p. 23, il quale ritiene che non si tratta di un termine perentorio, da cui cioè scaturirebbe, in caso di mancata approvazione della legge in commento, la perenzione del relativo potere da parte delle Camere. Infatti, se così fosse, si precluderebbe definitivamente l'efficacia sostanziale delle nuove disposizioni costituzionali, vanificandone così lo stesso carattere innovativo che è proprio di ogni statuizione prescrittiva e, a maggior ragione, di quelle che sono poste a livello costituzionale. In termini analoghi cfr. anche N. LUPPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit.

⁴⁸⁴ I Presidenti delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, d'intesa con i Presidenti delle Camere, hanno infatti istituito un gruppo di lavoro tecnico, composto da Consiglieri parlamentari e da rappresentanti del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, della Ragioneria generale dello Stato, del Dipartimento del Tesoro, della Corte dei conti, della Banca d'Italia e dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT). L'attività di tale gruppo di lavoro si è svolta tra i mesi di maggio e settembre 2012. Questa circostanza rappresenta, per D. CABRAS, *La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, cit., p. 126, un altro motivo della rapidità con cui si è concluso l'iter parlamentare.

“prudenza contabile” che dovrebbero far tendere in modo fisiologico i bilanci delle amministrazioni pubbliche verso l’equilibrio⁴⁸⁵.

2. La legge 24 dicembre 2012, n. 243 come «legge rinforzata» e la sua collocazione nella gerarchia delle fonti

Si è sopra già anticipato che, come previsto dal nuovo art. 81, comma 6, Cost., la legge in esame deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Si tratta dunque di una fonte distinta sia dalla legge costituzionale sia dalla legge ordinaria⁴⁸⁶; per tale ragione, essa appare riconducibile alla categoria, elaborata dalla dottrina, delle c.d. «leggi rinforzate» (o «leggi rafforzate»), per la cui approvazione vengono richieste particolari maggioranze qualificate⁴⁸⁷. È noto che rientrano in questa categoria le leggi amnistia e di indulto, disciplinate dall’art. 79 Cost., che hanno peraltro carattere provvedimentale, nonché le leggi che riconoscono alle Regioni forme particolari di autonomia ai sensi dell’art. 116, comma 3, Cost.⁴⁸⁸, che hanno un ambito di applicazione territorialmente delimitato.

Rispetto alle altre leggi rinforzate, la legge n. 243/2012 si caratterizza, però, per il contenuto generale e astratto, in quanto tale suscettibile di informare la legislazione statale successiva. Si è sostenuto, più precisamente, che essa debba essere inquadrata come una legge rinforzata in senso politico e con riferimento al solo ambito ad essa riservato dall’art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, che a tal fine reca una tassativa circoscrizione della relativa competenza normativa⁴⁸⁹.

⁴⁸⁵ Cfr. G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola sul pareggio di bilancio*, cit., p. 7.

⁴⁸⁶ Secondo G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola sul pareggio di bilancio*, cit., p. 7 e M. BERGO, *Pareggio di bilancio “all’italiana”. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, cit., p. 12, l’approvazione da parte della maggioranza assoluta di entrambe le Camere garantisce alla legge in commento una forza tale da configurarla come norma interposta alla Costituzione.

⁴⁸⁷ Pur rilevando i caratteri peculiari della legge n. 243/2012, è di questo avviso I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, op. cit., p. 69, nota 82.

⁴⁸⁸ Tale disposizione non è stata mai applicata fino a questo momento.

⁴⁸⁹ È questa le tesi di R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2013, pp. 2 ss. Seguendo il percorso argomentativo di questa dottrina, ne discenderebbe, in particolare, che tale legge non avrebbe la competenza a disporre in modo rinforzato in materie già disciplinate dalla legislazione ordinaria fuori dal proprio ambito di competenza e che, nelle materie di cui al medesimo art. 5, non sarà derogabile dalla legislazione ordinaria.

Tuttavia, la dottrina maggioritaria ritiene che in questo caso il legislatore abbia optato per l'adozione di una nuova fonte del diritto, la c.d. «legge organica», uniformandosi a quanto già previsto in altri ordinamenti europei, in particolare francese e spagnolo. La legge organica è una legge statale che troverebbe collocazione, nella gerarchia delle fonti, in una posizione intermedia tra la Costituzione (di cui ne è attuazione) e la legge ordinaria (che non può incidervi, salvo che non sia approvata con gli stessi criteri)⁴⁹⁰.

Gli elementi richiamati dalla dottrina italiana per la sussistenza di una legge organica sono: *a)* il procedimento in vario modo aggravato per la sua approvazione; *b)* la riserva ad essa di una serie di materie, tra cui quelle più direttamente connesse all'attuazione della Carta costituzionale; *c)* la sua sottoposizione alle sole norme costituzionali, potendo essa resistere all'abrogazione da parte di una fonte ordinaria che insista sulla medesima materia⁴⁹¹; *d)* la distinzione formale rispetto alle leggi ordinarie⁴⁹².

⁴⁹⁰ La tesi che ravvisa nella legge in esame una legge organica a tutti gli effetti, sul modello spagnolo e francese, è stata in particolare sostenuta da N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 19. In senso conforme sembrano M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2013, spec. pp. 7-8 e L. GIANNITI – C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., p. 86. Sulla «legge organica», cfr. ISTITUTO PER LA DOCUMENTAZIONE E GLI STUDI LEGISLATIVI (ISLE) – SCUOLA DI SCIENZA E TECNICA DELLA LEGISLAZIONE «MARIO D'ANTONIO», *Una nuova fonte del diritto: la legge organica*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, pp. 737 ss, che ha predisposto un progetto volto ad introdurre nell'ordinamento costituzionale italiano la categoria della legge organica. Secondo tale proposta, la previsione costituzionale della categoria della legge organica, quale fonte legislativa intermedia tra il livello costituzionale ed il livello ordinario, potrebbe rispondere all'esigenza di razionalizzare e semplificare l'ordinamento normativo. Le leggi ordinarie sarebbero, infatti, costituzionalmente obbligate ad attenersi alle disposizioni contenute nella legge organica. Ciò potrebbe arginare il fenomeno della proliferazione normativa: l'approvazione di un disordinato susseguirsi di leggi verrebbe impedita dalla previsione costituzionale dell'obbligo di rispettare, su alcune questioni o materie, le disposizioni introdotte dalla legge organica.

⁴⁹¹ In proposito, occorre notare che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, legge n. 243/2012, l'abrogazione, la modifica o la deroga delle disposizioni introdotte dalla medesima legge saranno possibili soltanto in modo espresso, mediante una legge successiva, da approvare sempre a maggioranza assoluta dei componenti della Camera e del Senato. Non appare tuttavia superfluo sottolineare che la modifica del contenuto della legge attuativa dell'ultimo comma dell'art. 81 Cost. possa avvenire, oltre che con successiva legge «rinforzata», tramite fonti ad essa gerarchicamente sovraordinate, quali le leggi costituzionali e i regolamenti comunitari.

⁴⁹² Le caratteristiche necessarie per l'esistenza di una legge organica sono state ricordate da ultimo da M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento nazionale alle regole europee di bilancio*, cit., pp. 6-7.

Ora, la legge n. 243/2012 conterrebbe in sé gli elementi di cui alle sopraindicate lettere *a)*, *b)* e *c)*, considerato che è richiesto il voto favorevole da parte della maggioranza dei componenti delle Camere per la sua approvazione, che detta disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione e che è idonea a resistere all'abrogazione da parte di successive leggi ordinarie. Difetterebbe, però, dell'ultimo dei parametri richiesti, ossia la distinzione formale dalle leggi ordinarie, e ciò sulla base di un duplice rilievo: in primo luogo la numerazione della stessa legge in esame si pone nel solco di quelle ordinarie e, in secondo luogo, i regolamenti parlamentari nulla dicono al riguardo. Al riguardo, si è detto che tale lacuna dovrà essere presto colmata, anche nella considerazione che solo "formalizzando" la nuova categoria di leggi organiche si potranno identificare quelle iniziative legislative volte ad incidere sulla materia oggetto della legge *de qua* e che richiedono anch'esse una maggioranza qualificata⁴⁹³.

Occorre notare, poi, che esiste un'ulteriore circostanza che impedisce di qualificare la legge n. 243/2012 come legge organica. Si è infatti giustamente osservato che mentre negli ordinamenti della Francia e della Spagna la legge organica è direttamente menzionata in Costituzione, in Italia si dovrebbe ammettere l'esistenza di una nuova fonte senza alcuna esplicita menzione e senza alcun fondamento costituzionale, dunque basata solo su una surrettizia collocazione nel sistema delle fonti⁴⁹⁴.

3. L'equilibrio dei bilanci: a) delle amministrazioni pubbliche

In attuazione di quanto stabilito dall'art. 97, comma 1, Cost. come novellato dalla riforma costituzionale del 2012 e in coerenza con la normativa sovranazionale⁴⁹⁵, la legge n. 243/2012 stabilisce l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di concorrere

⁴⁹³ *Ibidem*.

⁴⁹⁴ Cfr. I. CIOLLI, *op. ult. cit.*, p. 69, nota 82. Conforme, nel senso che la legge in esame non ha le caratteristiche di legge organica, anche R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, cit., p. 4.

⁴⁹⁵ La Ragioneria generale dello Stato ha giustamente osservato che il rinvio alla normativa europea implica l'automatico recepimento nell'ordinamento interno di eventuali cambiamenti della stessa: v. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *L'attuazione del principio costituzionale del principio del pareggio bilancio, Legge 243 del 2012*, cit., p. 3.

ad assicurare l'equilibrio dei bilanci⁴⁹⁶. In pratica, ciò significa che il c.d. «saldo strutturale» deve essere uguale all'obiettivo di medio termine o, per lo meno, deve assicurare il percorso programmato di avvicinamento ad esso. Più in dettaglio, il saldo strutturale non è altro che il saldo del conto consolidato⁴⁹⁷ corretto per gli effetti del ciclo economico, al netto delle misure temporanee e *una tantum*⁴⁹⁸. Il saldo strutturale *ex post* deve risultare, a sua volta, almeno pari all'obiettivo di medio termine, oppure rispettare il percorso di avvicinamento a tale obiettivo.

Affinché le amministrazioni pubbliche concorrano ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico, come stabilito dalla novella costituzionale, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio dovranno fissare obiettivi anche per il rapporto debito/PIL coerenti con l'ordinamento dell'UE, e qualora tale rapporto superi il valore di riferimento dell'UE, in sede di definizione degli obiettivi del saldo del conto consolidato si terrà conto della necessità di ridurlo⁴⁹⁹. La legge rinforzata in commento dispone inoltre che non è consentito il ricorso all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie⁵⁰⁰.

La legge di attuazione della riforma costituzionale introduce poi la regola sulla spesa, in virtù della quale il tasso annuo programmato di crescita delle erogazioni delle amministrazioni pubbliche non può superare il tasso di riferimento europeo⁵⁰¹.

Gli eventi eccezionali che consentono scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico sono individuati nei periodi di grave recessione economica che interessino l'Eurozona o l'intera UE oppure negli eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, comprese le gravi crisi finanziarie e calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese. In questi casi, il Governo può valutare come indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo

⁴⁹⁶ Art. 3, comma 1, legge n. 243/2012. Si ricorda che l'obiettivo di medio termine per l'Italia, fissato dal Programma di stabilità e riportato nella raccomandazione del Consiglio del 10 luglio 2012 – adottata in seguito all'esame del medesimo Programma e del Programma nazionale di riforma – è un bilancio in pareggio in termini strutturali entro il 2013.

⁴⁹⁷ Il conto consolidato è «il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese di tali amministrazioni, classificati in conformità alle modalità stabilite dall'ordinamento dell'Unione europea» (art. 2, comma 1, lett. b), della legge n. 243/2012.

⁴⁹⁸ Art. 2, comma 1, lett. d) ed e), legge n. 243/2012.

⁴⁹⁹ Art. 4, commi 2 e 3, legge n. 243/2012.

⁵⁰⁰ Art. 4, comma 4, legge n. 243/2012.

⁵⁰¹ Art. 5, comma 1, legge n. 243/2012. Il comma 2 del medesimo articolo precisa che il livello di spesa è indicato nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

programmatico e, sentita la Commissione europea, può chiedere l'autorizzazione del Parlamento ad aggiornare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica; a tal fine, è necessario indicare la misura e la durata dello scostamento, le finalità alle quali destinare le risorse eventualmente reperite sul mercato e il piano di rientro, che viene attuato tenendo conto dell'andamento del ciclo economico e che può essere aggiornato al verificarsi di nuovi eventi eccezionali o qualora il Governo intenda modificarlo in considerazione dell'andamento della congiuntura. Si può inoltre ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie, ma soltanto per fronteggiare gli eventi straordinari e non anche, a quanto sembra, nel caso di recessioni.

Secondo quanto stabilito dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, l'autorizzazione dello scostamento e l'approvazione del piano di rientro in sede parlamentare devono essere adottate a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Con questo meccanismo si vincola qualunque deroga al perseguimento dell'obiettivo programmatico, anche in condizioni di estrema difficoltà economica o calamità naturale, alla possibilità che si venga a formare in Parlamento una maggioranza molto ampia, limitando ulteriormente la possibilità di reagire prontamente ad eventi negativi con le opportune politiche fiscali.

Il monitoraggio della spesa e degli andamenti di finanza pubblica è affidato al Ministro dell'economia e delle finanze⁵⁰² ed è previsto che il Governo, nel caso in cui preveda il superamento dei livelli di spesa e/o scostamenti del saldo del conto consolidato o del saldo strutturale rispetto agli obiettivi programmatici, riferisca alle Camere. Per quanto attiene il disavanzo, lo scostamento negativo del saldo strutturale (rispetto all'esercizio precedente o, in termini cumulati, ai due esercizi precedenti deve essere inferiore a quello considerato significativo in ambito di UE e dagli accordi internazionali (ovvero pari allo 0,5 del PIL, oppure allo 0,25 del PIL in media per due anni consecutivi). Ove il Governo ritenga che lo scostamento si rifletta sui risultati previsti per gli anni di programmazione, oltre ad evidenziarne l'entità e le cause, deve indicare le misure che potranno assicurare, almeno a partire dal successivo esercizio, il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale. Le correzioni, per singolo

⁵⁰² L'attribuzione al Ministro dell'economia e delle finanze del monitoraggio degli scostamenti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, come prevista dall'art. 7 della legge n. 243/2012, non appare corretta. Infatti, una funzione tecnico-procedurale, quale è quella del monitoraggio, deve essere attribuita alla struttura amministrativa (nel caso di specie, il Ministero dell'economia e delle finanze) e non al vertice politico della stessa (ossia il Ministro).

sottosettore, saranno indicate nei documenti di programmazione⁵⁰³. Le Camere possono deliberare la sospensione dell'operatività del meccanismo di correzione fino all'attuazione del piano di rientro. Anche in caso di sfioramento dei livelli di spesa devono essere evidenziate le eventuali misure correttive.

3.1. (Segue): b) delle Regioni e degli enti locali

Per quanto attiene i bilanci degli Enti territoriali, nella legge di attuazione dell'art. 81 Cost. il legislatore richiede il raggiungimento di un vero e proprio pareggio di bilancio in senso stretto. Infatti, a differenza di quanto previsto per le amministrazioni pubbliche in generale e per lo Stato in particolare⁵⁰⁴, il bilancio di previsione e il rendiconto consuntivo (ossia i documenti redatti *ex ante* ed *ex post*) degli Enti territoriali devono presentare, a partire dal 2016⁵⁰⁵, un saldo non negativo, sia in termini di competenza sia di cassa, tra le entrate finali e le spese finali, o un saldo non negativo, anche in questo caso in termini di competenza e di cassa, tre entrate correnti e spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti. In caso contrario è necessario attuare misure di correzione tali da assicurare il rientro dello squilibrio entro il triennio successivo. Nel caso di saldi positivi, la legge rinforzata impone agli Enti territoriali che questi siano destinati all'estinzione del debito maturato dall'Ente o al finanziamento di spese di investimento. Sono previste sanzioni, da stabilire con legge statale, nel caso di mancato conseguimento dell'equilibrio. Per di

⁵⁰³ In sede di audizione del progetto di legge, la Corte dei conti aveva rilevato come il riferimento ai sottosettori implicasse un obbligo del Governo di definire con chiarezza la parte di manovra che li riguardasse. Aveva, pertanto, sottolineato l'importanza di prevedere un forte coinvolgimento delle relative rappresentanze nel processo decisionale al fine di acquisirne gli orientamenti: v. CORTE DEI CONTI, *Audizione alla Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei Deputati sulla proposta A.C. 5603*, resoconto stenografico, 4 dicembre 2012.

⁵⁰⁴ V. *infra*, § 3. 3. di questo Capitolo.

⁵⁰⁵ Infatti le disposizioni riservate a Regioni ed enti locali (rientranti nel Capo IV della legge n. 243/2012), ai sensi dell'art. 21, comma 3, della legge n. 243/2012, si applicheranno a decorrere dal 1° gennaio 2016 e non dal 2014, come tutte le altre disposizioni (ad esclusione dell'art. 15, su cui *infra*). Tale circostanza pone, tuttavia, un evidente contrasto tra l'art. 4 della legge cost. n. 1 del 2012, che modifica l'art. 119 Cost. e che entra in vigore a partire dall'esercizio finanziario 2014, e le citate disposizioni di attuazione. In dottrina, partendo da tale presupposto, si sono schierati per l'incostituzionalità dell'art. 21, comma 3, della legge n. 243/2012, E. JORIO, *Quanto peserà la legge attuativa del "pareggio di bilancio" sull'attività delle regioni e degli enti locali?*, in *Astrid*, n. 1, 2013, p. 8 e M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, cit., pp. 22-23.

più, possono essere previsti dalla legge dello Stato, in capo agli Enti territoriali (comprese le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione), anche ulteriori obblighi in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica⁵⁰⁶. A quest'ultimo proposito, la dottrina ha osservato che «L'unica condizione da rispettare per imporre questi ulteriori obblighi, è assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'UE ed il ricorso alla legge. È, pertanto, molto evidente l'ampio margine di discrezionalità che è lasciato allo Stato centrale nel richiedere un contributo agli Enti territoriali, quando lo ritenga più opportuno, senza che sia stabilito alcun tipo di limite, neppure quantitativo»; conseguentemente, «l'unica forma di tutela per le autonomie territoriali da questa significativa ingerenza nella loro autonomia finanziaria è rappresentata dal principio di legalità, per cui il ricorso alla legge appare l'unico argine alla sempre maggiore invadenza dello Stato centrale»⁵⁰⁷.

Il ricorso all'indebitamento è consentito agli Enti territoriali esclusivamente per finanziare le spese di investimento⁵⁰⁸ (ma adottando piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento)⁵⁰⁹, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della Regione, compresa la medesima Regione⁵¹⁰. Qualora si realizzi complessivamente uno scostamento dall'equilibrio, il disavanzo concorre alla determinazione dell'equilibrio di cassa dell'anno successivo e viene ripartito tra gli Enti che lo hanno prodotto.

⁵⁰⁶ Art. 9, comma 4, legge n. 243/2012.

⁵⁰⁷ Cfr. G.M. NAPOLITANO, *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, cit., pp. 99-100.

⁵⁰⁸ Gli artt. da 202 a 205-bis del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali») contengono disposizioni per l'indebitamento degli enti locali. In particolare, è affermato il principio secondo cui il ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali è ammesso esclusivamente nelle forme previste dalle leggi vigenti in materia e per la realizzazione degli investimenti.

⁵⁰⁹ Su questo specifico aspetto, v. M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, cit., p. 20, nota 51.

⁵¹⁰ A tal fine, è stabilito che ciascun Ente comunichi, ogni anno, alla Regione di appartenenza (o alla Provincia autonoma) il saldo di cassa tra entrate finali e spese finali che prevede di conseguire e gli investimenti che intende realizzare, attraverso il ricorso all'indebitamento ovvero con l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti (art. 10, comma 3, legge n. 243/2012).

Nella fasi favorevoli del ciclo economico, gli Enti territoriali concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, attraverso un contributo al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato⁵¹¹ (da considerare tra le spese degli enti stessi ai fini del calcolo dell'equilibrio di bilancio), la cui misura è determinata dai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, tenendo conto della quota di entrate proprie degli Enti influenzata dall'andamento congiunturale⁵¹².

In attuazione della legge costituzionale, viene poi istituito il meccanismo attraverso cui lo Stato concorrerà a finanziare i livelli essenziali delle prestazioni (c.d. «LEP»)⁵¹³ e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali⁵¹⁴. Questo meccanismo appare necessario in quanto gli enti territoriali, che devono garantire le prestazioni, restano obbligati comunque al pareggio, anche nelle fasi sfavorevoli, e dunque non hanno margini per fronteggiare situazioni difficili. Viene pertanto istituito nello stato di previsione del Ministro dell'economia e delle finanze un Fondo straordinario, 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. La dotazione del Fondo è determinata nei documenti di programmazione, sulla base della stima degli effetti dell'andamento congiunturale (tenendo conto anche in questo caso della quota di entrate proprie degli Enti da questo influenzata). Se le Camere autorizzano scostamenti temporanei del saldo strutturale

⁵¹¹ Art. 12, comma 2, legge n. 243/2012.

⁵¹² Essendo previsto ogni qual volta vi sia una fase favorevole del ciclo economico, questo meccanismo sembra assumere i caratteri dell'automaticità. Secondo G.M. NAPOLITANO, *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, cit., p. 100, esso costituisce una significativa limitazione all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali, poiché i poteri dello Stato centrale appaiono molto ampi, in quanto è con i documenti di programmazione finanziari e di bilancio che viene stabilita la misura del concorso.

⁵¹³ La bibliografia sui livelli essenziali è amplissima. Cfr., *ex multis*, M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*), in *Politica del diritto*, 2002, pp. 345 ss.; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto Pubblico*, 2002, pp. 881 ss.; A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e "livelli essenziali" nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 1199 ss.; G. GUGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007.

⁵¹⁴ Art. 11 della legge n. 243/2012.

rispetto all'obiettivo programmatico, l'ammontare del Fondo viene determinato anche tenendo conto delle conseguenze degli eventi eccezionali sulla finanza degli enti territoriali.

In proposito, si è osservato che «la salvaguardia dei diritti sociali rappresentata dal finanziamento dei LEP da parte dello Stato appare decisamente debole», considerato che, «se nel campo della sanità sono stati individuati i livelli essenziali di assistenza, oggi in fase di revisione, e per l'istruzione si è data una qualche indicazione sui LEP attraverso i decreti attuativi della legge delega n. 53/2003 (cosiddetta riforma Moratti), nel campo dell'assistenza ancora sostanzialmente manca una definizione dei LEP e dei diritti sociali esigibili»⁵¹⁵.

3.2. (Segue): c) delle amministrazioni pubbliche non territoriali

Anche i bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali devono essere in equilibrio, e questo viene definito sia per quelli che adottano la contabilità finanziaria (saldo non negativo in termini di competenza e di cassa tra le entrate e le spese finali, in fase di previsione e di rendiconto), sia per quelli che adottano esclusivamente la contabilità economico-patrimoniale (in questo caso rinviando ai criteri stabiliti o da stabilirsi con legge dello Stato)⁵¹⁶.

3.3. (Segue): d) del bilancio dello Stato

In relazione al bilancio dello Stato, la legge n. 243/2012 specifica che l'equilibrio corrisponde al saldo netto da finanziare o da impiegare in un arco temporale triennale, coerentemente agli obiettivi fissati nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio⁵¹⁷. È inoltre stabilito che, nel caso in cui la legge di bilancio

⁵¹⁵ Cfr. S. GABRIELE, *L'austerità: un caso di eterogenesi dei fini?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2013, p. 67. Conforme la posizione di M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, cit., pp. 21-22 e di G.M. NAPOLITANO, *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, cit., pp. 100-102.

⁵¹⁶ Art. 13 della legge n. 243/2012.

⁵¹⁷ Art. 14 della legge n. 243/2012.

introduca nuovi o maggiori oneri, questi devono essere compatibili con il rispetto dell'equilibrio delle poste contabili di entrata e di spesa del bilancio stesso⁵¹⁸.

Tali disposizioni acquistano particolare rilevanza nella misura in cui, a seguito dell'abrogazione del comma 3 dell'art. 81 Cost. - che impedisce al bilancio di innovare il diritto oggettivo - nel testo attualmente vigente, la legge di bilancio viene ad assumere un contenuto sostanziale, potendo incidere sulla legislazione vigente attraverso l'introduzione di disposizioni in materia di entrate e di spesa, finora demandati alla legge di stabilità⁵¹⁹.

Inoltre, viene rivalutato il ruolo del rendiconto generale dello Stato, nel quale deve essere evidenziato il «saldo netto da finanziare» effettivamente conseguito nell'anno di riferimento, dando evenienza degli eventuali scostamenti rispetto al valore indicato in sede di bilancio preventivo⁵²⁰.

La capacità della legge di bilancio di innovare la legislazione vigente, in aggiunta alla funzione classica di fornire una rappresentazione contabile delle voci di entrate e di spesa, viene quindi specificata dalla legge n. 243/2102 prevedendo nel bilancio stesso due distinte sezioni, entrambe redatte in termini di competenza e di cassa⁵²¹.

Nella prima dovranno essere inserite le disposizioni in materia di entrata e di spesa, aventi ad oggetto misure quantitative proiettate nel triennio, escluse norme di delega di carattere ordinamentale od organizzatorio, ovvero interventi di natura localistica o microsettoriale⁵²².

⁵¹⁸ Art. 14, comma 3, legge n. 243/2012.

⁵¹⁹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI DIPARTIMENTO BILANCIO, *Documentazione per l'esame di progetti di legge, Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, Schede di lettura*. Dossier n. 736, cit., p. 49, e MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *L'attuazione del principio costituzionale del principio del pareggio bilancio, Legge 243 del 2012*, cit., p. 2.

⁵²⁰ Art. 14, comma 4, legge n. 243/2012. Cfr., in dottrina, M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento nazionale alle regole europee di bilancio*, cit., p. 16.

⁵²¹ Art. 15, comma 1, legge n. 243/2012. In proposito, appare opportuno evidenziare che è prevista l'unificazione in un unico documento (la legge di bilancio) degli attuali contenuti della legge di stabilità e della legge di bilancio, come disciplinati dalla vigente legge di contabilità nazionale (rispettivamente, all'articolo 11 e agli articoli 21-30 della legge n. 196 del 2009).

⁵²² Si ribadisce in tal modo il divieto già previsto dalla vigente legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009.

Nella seconda sezione dovranno essere indicate, invece, le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, elaborate tenendo conto dei parametri economici indicati nei 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 finanziarie⁵²³.

In linea con quanto già previsto dalla vigente normativa in materia di contabilità e finanza pubblica⁵²⁴, la legge in esame precisa la suddivisione 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 programmi⁵²⁵.

4. Il monitoraggio dei conti pubblici: l'Ufficio parlamentare di bilancio

Nel disegno della nuova cornice costituzionale, in linea con le indicazioni provenienti dalla normativa europea⁵²⁶, un ruolo strategico è affidato all'organismo

⁵²³ Art. 15, comma 7, legge n. 243/2012.

⁵²⁴ Art. 25, commi 1 e 2, legge n. 196/2009.

⁵²⁵ Art. 15, comma 5, legge n. 243/2012.

⁵²⁶ L'art. 6, comma 1, della citata direttiva 2011/85/UE del novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri prevede espressamente l'obbligo di effettuare «...b) il controllo effettivo e tempestivo dell'osservanza delle regole, basato su un'analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri». In proposito, occorre notare che nell'ordinamento contabile italiano l'attività indicata da tale disposizione è attualmente assicurata dalla Ragioneria generale dello Stato, che svolge le proprie competenze in modo funzionalmente indipendente dall'autorità politica.

Si segnala, inoltre, che il recente Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro (v. *supra*, § 2.5. del Capitolo II), è intervenuto nel rafforzamento della trasparenza e sostenibilità delle finanze pubbliche nazionali, chiedendo che gli Stati membri assicurino l'operatività a livello interno di istituzioni indipendenti per le analisi di bilancio e fondino le proprie previsioni di bilancio su previsioni macroeconomiche indipendenti. Inoltre, il citato regolamento esplicita le funzioni che tali organismi dovrebbero svolgere.

In proposito, si segnala che nell'ordinamento contabile italiano l'attività indicata dall'art. 6, comma 1, della direttiva 2011/85/UE è attualmente assicurata dalla Ragioneria generale dello Stato, che svolge le proprie competenze in modo funzionalmente indipendente dall'autorità politica. Sulla Ragioneria generale, cfr. D. LA ROCCA, voce *Ragioneria generale dello Stato e*

indipendente (c.d. *fiscal council*), la cui istituzione rappresenta, secondo parte della dottrina, una delle «previsioni più qualificanti» della legge n. 243/2012⁵²⁷. Quest'ultima, infatti, sviluppa e attua una specifica prescrizione contenuta nella riforma costituzionale del 2012⁵²⁸.

In generale, occorre ricordare che per l'ordinamento europeo assume notevole importanza la funzione di «monitoraggio del rispetto delle regole fiscali» affidata ad organi indipendenti, che può svolgersi su diverse dimensioni: *ex ante*, ossia al momento della presentazione dei documenti di programmazione e dei progetti di bilancio; durante l'esecuzione del bilancio stesso, per monitorare l'evoluzione di conti e segnalare eventuali disallineamenti; *ex post*, al fine di valutare il rispetto soprattutto in caso di saldi complessi⁵²⁹.

uffici pubblici di ragioneria, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Milano, 1987, e G. GUARINO, *Efficienza e legittimità dell'azione dello Stato. Le funzioni della Ragioneria dello Stato nel quadro di una riforma della pubblica amministrazione*, Relazione svolta in occasione della cerimonia di apertura delle manifestazioni celebrative del 1° centenario della Ragioneria generale dello Stato, Roma, 22 aprile 1969, adesso in MINISTERO DEL TESORO, *Saggi in onore del centenario della Ragioneria generale dello Stato*, Roma, 1969, pp. 27 ss.

⁵²⁷ Così L. GIANNITI – C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., pp. 81 ss., in cui si evidenzia che «generalmente i *fiscal council* producono informazione. Il loro compito primario è quello di colmare un'asimmetria informativa tra decisori (Governo/Parlamento) e *stakeholder*: siano essi i cittadini o i mercati finanziari. Essi mirano dunque a migliorare la qualità della decisione di *policy*, limitando la possibile miopia di breve periodo e la probabilità di comportamenti opportunistici. In questa prospettiva sono chiamati *watchdog*». In argomento, sia consentito il rinvio a G. LO CONTE, *L'organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, pp. 938 ss.; D. CABRAS, *Un Fiscal Council in Parlamento*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2012; E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2013.

⁵²⁸ L'art. 5, comma 1, lett. f), della legge cost. n. 1 del 2012, prevede che il legislatore ordinario istituisca presso le Camere «nel rispetto della relativa autonomia costituzionale (...) un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio». La disciplina di tale organismo è contenuta negli artt. da 16 a 19 della legge n. 243/2012. Secondo L. GIANNITI – C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., p. 85, con queste disposizioni il Parlamento avrebbe soddisfatto «un'antica ambizione»: quella cioè di dotarsi di uno strumento che lo liberasse dal vassallaggio informativo rispetto alla Ragioneria generale dello Stato e che già negli anni Ottanta del secolo scorso aveva portato alla creazione dei servizi di Bilancio.

⁵²⁹ Cfr. L. GIANNITI – C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., p. 83. Istituzioni indipendenti di questo tipo esistono da molto tempo in alcuni Stati: si pensi, ad esempio, al *Central Planning Bureau* in Olanda o al *Congressional Budget Office* negli Stati Uniti. Per un approfondimento di analoghe strutture, già operative in molti altri Paesi, anche extraeuropei, v. CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI DIPARTIMENTO BILANCIO, *Documentazione per l'esame di progetti di legge, Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, Schede di lettura*, cit., pp. 85 ss.

In questo contesto, la legge rinforzata istituisce presso le Camere l'Ufficio parlamentare di bilancio (questa è la denominazione scelta dal legislatore) e ne regola le principali caratteristiche: la composizione dell'organo di vertice, il mandato, la dotazione di risorse umane e strumentali, la libertà di accesso all'informazione⁵³⁰.

Esso si presenta come un organismo formato da tre membri (di cui uno con funzioni di Presidente) nominati di intesa dai Presidenti delle due Camere nell'ambito di un elenco di dieci personalità, compilato dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti⁵³¹. I membri del Consiglio sono scelti per «riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e finanza pubblica a livello nazionale e internazionale»⁵³².

Quanto alle funzioni, al *fiscal council* sono stati attribuiti - dalla legge cost. n. 1 del 2012 - «compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio»⁵³³: in sostanza, si tratta di compiti

⁵³⁰ L'Ufficio parlamentare di bilancio sarà operativo a partire dal 2014, successivamente alla nomina dei componenti.

⁵³¹ L. GIANNITI – C. GORETTI, *op. cit.*, pp. 86-87, ricordano opportunamente che la composizione dell'organo di vertice è stata una delle questioni più controverse e su cui, nel corso dei lavori preparatori, era emersa una netta differenza di vedute tra Camera e Senato. Nel ciclo di audizioni che ha preceduto il varo, da parte della Commissione Bilancio della Camera, del testo del progetto di legge approvato in aula, vi era una convergente indicazione tra Banca d'Italia, ISTAT e Commissione europea per la soluzione monocratica, considerata la più adatta, sia da un punto di vista tecnico che istituzionale, per la guida di quest'organo. La Corte dei conti non si pronunciò sulla materia, osservando come la soluzione dovesse essere individuata dalle Camere.

Al contributo dei citati A. si rinvia anche per un'analisi di due nodi problematici, relativi rispettivamente ai criteri di selezione di coloro che possono essere inclusi nell'elenco di dieci soggetti indicati dalle Commissioni e alle modalità con cui l'elenco stesso dovrà essere approvato dalle medesime Commissioni.

⁵³² Il Presidente e i consiglieri durano in carica sei anni e non possono essere confermati. Possono essere revocati soltanto in presenza di gravi violazioni dei doveri d'ufficio, su proposta delle Commissioni parlamentari competenti, adottata a maggioranza dei due terzi dei relativi componenti. La legge regola il trattamento economico riconosciuto al Presidente (pari a quello previsto per il Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato) e per gli altri due membri del Consiglio (pari all'80 per cento di quello del Presidente). Viene inoltre sancita l'incompatibilità con altre attività professionali.

⁵³³ Per le funzioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio, v. art. 17 della legge n. 243/2012. In particolare, ai sensi del comma 1 del citato art. 17, l'organismo indipendente, anche attraverso l'elaborazione di proprie stime, effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a:

- a) le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica;
- b) l'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo;
- c) gli andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e l'osservanza delle regole di bilancio;

che, come altrove rilevato, sono espressione di una funzione di valutazione di natura essenzialmente economica⁵³⁴, non assimilabile al controllo giuridico in senso proprio attribuito alla Corte dei conti a norma dell'articolo 100, comma 2, Cost.⁵³⁵. In altre parole, l'Ufficio parlamentare di bilancio è chiamato a formulare valutazioni rispetto a tutti i principali snodi della nuova disciplina costituzionale, a partire dall'attivazione del meccanismo di correzione e dallo scostamento dagli obiettivi, autorizzato dalle Camere, in presenza di eventi eccezionali. Si tratta di un modello di controllo che, sulla scorta dell'esperienza europea e internazionale, dedica maggiore attenzione ai risultati, basandosi su analisi e valutazioni autonome riferite all'intero orizzonte delle amministrazioni pubbliche, volte, da un lato, a verificare la consistenza delle previsioni adottate dal Governo e, dall'altro, ad operare un monitoraggio del rispetto delle regole di bilancio lungo l'intera gestione finanziaria.

In relazione sia al profilo organizzativo sia a quello funzionale, è possibile immaginare che la normativa europea abbia ispirato quella nazionale; quest'ultima, infatti, come rilevato, richiama sia il concetto di indipendenza sia di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio, elementi entrambi esposti nella prima. In

d) la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo;

e) l'attivazione e l'utilizzo del meccanismo correttivo di cui all'art. 8 e gli scostamenti dagli obiettivi derivanti dal verificarsi degli eventi eccezionali di cui art. 6;

f) ulteriori temi di economia e finanza pubblica rilevanti ai fini delle analisi, delle verifiche e delle valutazioni di cui al presente comma.

⁵³⁴ Cfr. G. LO CONTE, *L'organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, cit., p. 940. In senso conforme, v. E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, cit., p. 25, la quale aggiunge che all'organismo indipendente è sottratto anche il controllo politico, che resta prerogativa delle competenti sedi parlamentari. R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in *Il Filangieri. Quaderno 2011*, Napoli, 2012, p. 43, sostiene che i compiti dell'Ufficio parlamentare di bilancio si sostanziano nella «definizione di forme e strumenti di controllo neutrale e qualificato sugli andamenti di finanza pubblica e sulla veridicità e correttezza dei conti».

⁵³⁵ In argomento, cfr. CORTE DEI CONTI, *Audizione alla Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei Deputati sulla proposta A.C. 5603*, cit. In particolare la Corte dei conti osserva come, escluso che questo organismo possa sostituirsi o sovrapporsi alla medesima Corte quale «giudice della legittimità e del buon governo nell'uso delle risorse finanziarie pubbliche», neppure possa predicarsi l'indipendenza del nuovo organismo: da un lato, perché la sua collocazione ne fa una struttura con funzioni strumentali e di servizio a favore del parlamento; dall'altro lato, perché, essendo attribuita alle camere, nel rispetto della loro autonomia costituzionale, la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento di tale organismo, si ripropone la difficoltà — già sperimentata con riguardo a molte delle authority finora costituite — di assicurare ad esso «un'operatività al riparo dai condizionamenti della maggioranza che esprime il governo di legislatura». Per una sintetica esposizione delle competenze della Corte dei conti, v. A. MONORCHIO – L.G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, op. cit., pp. 507 ss.

proposito, è appena il caso di sottolineare che ciò conferma la tesi secondo cui l'organismo in esame rientra a pieno titolo nel novero della categoria delle Autorità amministrative indipendenti, anche in considerazione di quanto richiesto dal giudice amministrativo affinché un ente possa qualificarsi tale⁵³⁶.

Si tenga infine presente che la legge cost. n. 1 del 2012 riconosce alle Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, 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 amministrazioni⁵³⁷.

Relativamente al «controllo sulla finanza pubblica», si è osservato in dottrina che tale attribuzione già appartiene al Parlamento, rientrando nell'ambito dell'«indirizzo politico» che esso esercita, tra l'altro, in sede di approvazione del bilancio. Funzione alla quale appare strumentale altresì il vincolo, che si impone al Parlamento stesso, della copertura finanziaria delle leggi di spesa. Con la nuova legge costituzionale essa viene espressamente collegata e valorizzata in «riferimento all'equilibrio tra entrate e spese», configurando quindi in capo alle Assemblee legislative una specifica responsabilità in termini di controllo circa il rispetto del fondamentale canone del pareggio di bilancio da parte del Governo⁵³⁸.

Il Parlamento viene altresì specificamente coinvolto nel controllo sulla «qualità» ed «efficacia» della spesa pubblica, stante la crucialità della riduzione di tale variabile di finanza pubblica - a fronte di una pressione fiscale la cui eccessività è in modo pressoché unanime ritenuta tra i maggiori ostacoli alla crescita - ai fini del conseguimento di un equilibrio finanziario strutturalmente sostenibile nel lungo periodo e compatibile con un adeguato *trend* di sviluppo economico e sociale⁵³⁹.

⁵³⁶ Cfr. Cons. Stato, Ad. gen., parere 6 maggio 2011, n. 1721 e Cons. Stato, sez. I, parere 10 marzo 2010, n. 870. *Contra*, nel senso che natura giuridica dell'organismo appare in realtà piuttosto sui generis e di difficile collocazione nell'ambito del nostro ordinamento, v. però D. CABRAS, *Un Fiscal Council in Parlamento*, cit., p. 27.

⁵³⁷ Art. 5, comma 4, legge cost. n. 1 del 2012. In argomento, cfr. D. FRANCO, *L'espansione della spesa pubblica in Italia*, Bologna, 1993.

⁵³⁸ Cfr. D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., p. 35.

⁵³⁹ *Ibidem*.

5. Gli effetti della legge 24 dicembre 2012, n. 243 sul dato normativo preesistente:

a) la riforma della legge di contabilità e finanza pubblica

Con l'approvazione della legge n. 243/2012 si è completata la terza fase del complessivo processo decisionale, europeo e interno, in materia di nuovi strumenti e obiettivi di finanza pubblica. Ha trovato compimento, in altri termini, il disegno del nocciolo della riforma costituzionale.

La quarta fase che attende ora il legislatore riguarda l'adattamento della normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, attraverso opportune modifiche alla recente legge n. 196/2009⁵⁴⁰ e ai Regolamenti parlamentari.

Le necessarie modifiche da apportare alla legge ordinaria di contabilità pubblica al fine di renderla coerente con le prescrizioni della legge rinforzata dovranno concentrarsi, in particolare, per un verso sul contenuto dei documenti di programmazione e, per l'altro verso, sul bilancio dello Stato.

Per quanto riguarda il primo profilo, è sufficiente in questa sede evidenziare che, ad esempio, la definizione dell'obiettivo andrà definita non più in termini di indebitamento netto nominale, bensì come obiettivo di medio termine. O ancora che bisognerà predisporre dei meccanismi di riduzione dell'eccedenza del debito pubblico/PIL rispetto al valore di riferimento previsto dalla normativa sovranazionale, così come l'indicazione del livello di spesa delle amministrazioni pubbliche deve essere coerente con la regola di spesa europea. Tutti questi adeguamenti devono essere realizzati a partire dall'esercizio finanziario 2014.

A decorrere dal 2016, è invece prevista la sostanziale unificazione in un unico documento (rappresentato dalla legge di bilancio) degli attuali contenuti della legge di stabilità e della legge di bilancio⁵⁴¹. In questa prospettiva il nuovo disegno di legge di bilancio racchiuderà in sé le funzioni attualmente svolte dai due citati documenti.

Come anticipato, poi, il disegno di legge di bilancio dovrà essere articolato in due sezioni, mentre il vincolo di copertura della legge di bilancio sarà rappresentato dalla coerenza tra saldo netto da finanziare e obiettivo di medio termine.

⁵⁴⁰ Peraltro già riformata dalla legge n. 39/2011, come ricordato.

⁵⁴¹ Art. 15 della legge n. 243/2012.

5.1. b) Il finanziamento dei c.d. LEP inerenti ai diritti civili e sociali

Altra questione riguarda la dotazione del Fondo per il concorso dello Stato al finanziamento dei c.d. LEP inerenti ai diritti civili e sociali nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali.

Quest'ultima circostanza consente di svolgere una riflessione conclusiva sulle future conseguenze per i livelli di garanzia dei diritti sociali⁵⁴², pur nella consapevolezza che non è questa la sede per affrontare, data la loro complessità, tutti gli aspetti inerenti a tale problematica. In tempi di crisi e di limitatezza delle risorse, il tema è infatti divenuto centrale e, per tale ragione, meriterebbe un'apposita trattazione⁵⁴³. Del resto il mero riconoscimento di diritti, che non tenga conto delle concrete possibilità di realizzazione degli stessi, non avrebbe alcun significato e potrebbe essere considerato enunciazione retorica. D'altra parte, è proprio nei tempi di crisi che la necessità di rafforzare i diritti diventa un'esigenza imprescindibile.

A partire dall'inizio dell'era industriale, e fino ai giorni nostri, vi è stato un ampio riconoscimento dei diritti sociali, come, ad esempio, il diritto al lavoro, il diritto all'istruzione, il diritto a una retribuzione equa, il diritto alla salute e alle cure sanitarie il diritto alla previdenza e all'assistenza sociale. Tutti i sistemi democratici occidentali hanno infatti predisposto e attuato - seppure in misura diversa l'uno dall'altro - programmi e azioni di aiuto sociale al fine di assicurare a tutti una soglia minima di

⁵⁴² Sui diritti sociali nel contesto costituzionale cfr., tra gli altri, V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952; M. MAZZIOTTI, voce *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, Milano, 1964, pp. 802 ss.; G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, II, 1981, pp. 755 ss.; A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, op. cit.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali – Parte generale*, Padova, 1990, pp. 4 ss.; L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, pp. 33; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di M. Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova, 1995, pp. 97 ss.; E. CHELI, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di L. Mengoni*, vol. III, Milano, 1995, pp. 1773 ss. e M. BENVENUTI, voce *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, aggiornamento V, Torino, 2012, pp. 219 ss. Con riferimento alla crisi economica, cfr. I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012, pp. 83 ss., mentre in relazione all'assetto costituzionale dopo le modifiche del Titolo V, parte II, Cost., G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 2002, pp. 5 ss.

⁵⁴³ In proposito, si rinvia a I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, op. cit., *passim*.

opportunità necessaria allo sviluppo della libertà «positiva» e della partecipazione sociale e politica⁵⁴⁴.

Tali diritti sono strettamente legati al principio democratico, secondo il quale tutti debbono essere messi in condizione, in misura eguale, di partecipare al governo della società nella quale vivono e, quindi, alla gestione della cosa pubblica. Storicamente, il rapporto tra diritti sociali e democrazia è illustrato, in particolare, dalla significativa coincidenza dei tempi nei quali i diritti politici ed i diritti sociali più importanti si sono realizzati. La garanzia dei diritti sociali più importanti è andata di pari passo con quelle relative al suffragio universale, tanto che – specie in paesi come l'Italia e la Germania – la realizzazione di una compiuta democrazia politica è avvenuta contemporaneamente al riconoscimento di un ampio sistema di diritti sociali⁵⁴⁵.

In breve, lo “Stato sociale” – inteso qui come lo Stato che pone tra i principi supremi e i propri fini essenziali la garanzia dei diritti sociali – costituisce un complemento necessario della democrazia, nel senso che rende concreto il postulato fondamentale di ogni democrazia stessa, consistente nell'eguale diritto di tutti i cittadini di partecipare alla cosa pubblica⁵⁴⁶.

Stanno tuttavia emergendo in questi anni alcune tendenze che pongono in serio pericolo la sopravvivenza dello Stato sociale come lo abbiamo conosciuto fino a questo momento, mettendo di conseguenza a rischio anche il principio democratico⁵⁴⁷.

Oltre al fenomeno della globalizzazione, e in particolare al ruolo dominante assunto dal mercato globale sulla vita giuridica e politica di ogni Stato, bisogna tenere presente che i diritti sociali hanno una particolarità. Essendo per lo più diritti il cui contenuto è dato da prestazioni positive erogate prevalentemente, anche se non necessariamente, dallo Stato e dagli altri enti pubblici, essi comportano oneri, il più

⁵⁴⁴ Cfr. A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002, p. 281.

⁵⁴⁵ *Ibidem*.

⁵⁴⁶ A. BALDASSARRE, *op. ult. cit.*, p. 281. In verità, è estremamente difficile dare una precisa definizione di Stato sociale, trattandosi di uno dei termini più ambiguamente usati nel linguaggio politico e giuridico contemporaneo, con il quale si allude, più che ad una nozione specifica, ad una molteplicità di problemi connessi a tale nozione. V., in proposito, M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Scritti in onore di C. Mortati: aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, Milano, 1977, pp. 139 ss.

⁵⁴⁷ Secondo G. BUCCI, *La banca centrale e il potere economico-monetario*, *op. cit.*, p. 454, è in atto «un'energica potatura dello Stato sociale».

delle volte oneri molto elevati che gravano sul bilancio statale⁵⁴⁸. Si pensi, a mero titolo di esempio, al diritto all'assistenza sanitaria, che richiede l'esistenza di un'organizzazione ospedaliera su tutto il territorio nazionale, un'organizzazione che sia in grado di erogare gratuitamente o a prezzo ridotto cure mediche e prestazioni sanitarie a tutti i cittadini o, quantomeno, ai più poveri. Lo stesso discorso può essere applicato per molti altri diritti sociali, quali quelli all'istruzione e alla previdenza.

Con ciò si vuole dire, in estrema sintesi, che lo Stato sociale, per poter adeguatamente funzionare, presuppone l'esistenza di alcune condizioni essenziali: *a*) una rilevante provvista finanziaria da parte delle casse pubbliche e, quindi, un fisco efficace e in grado di esercitare una notevole capacità impositiva; *b*) una spesa pubblica orientata in prevalenza in direzione del finanziamento dei servizi sociali (c.d. spesa sociale) anziché in direzione degli investimenti (c.d. spesa produttiva); *c*) un bilancio pubblico che, se non registra un avanzo, non deve essere comunque tanto indebitato; *d*) tassi di crescita del reddito nazionale mediamente elevati⁵⁴⁹.

La difficile concomitanza di tutte le sopraindicate condizioni ha, in un primo tempo, reso lo Stato sociale un privilegio delle nazioni più ricche e, più recentemente, ha conferito alla relativa formula un'esistenza precaria al punto da metterne in questione la sostenibilità nel lungo termine. Basti pensare che intorno alla metà degli anni Settanta lo Stato sociale fu oggetto di una vasta critica, mentre negli anni Ottanta, con l'avvento del liberismo economico, molte nazioni riorganizzarono la finanza e la spesa pubblica, soprattutto mettendo fine alla politica del *deficit spending*, cioè alla politica di indebitamento dello Stato allo scopo di finanziare la spesa pubblica⁵⁵⁰.

Anche negli ultimi due decenni si è assistito ad una contrazione delle risorse finanziarie in vista del risanamento del bilancio pubblico. La politica di risanamento ha interessato, in maniera diffusa, l'intera pubblica amministrazione. Non vi sono stati

⁵⁴⁸ Sui problemi posti dalla concreta attuazione dei diritti sociali in rapporto al principio espresso dall'art. 81 Cost. si è svolto un incontro a Roma, presso la sede del CNEL, il 18 giugno 1994, dal titolo «Conti pubblici: al di sopra della Costituzione? Equilibrio di bilancio, diritti sociali e Corte costituzionale», i cui atti sono stati raccolti e successivamente pubblicati nella *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1994, p. 317 ss. (si segnalano, in particolare, i contributi di P. BARCELLONA, *Diritti sociali e Corte costituzionale*; G. CARBONE, *Eguaglianza e finanza: un'aporia da dirimere*; L. ELIA, *Coerenza giurisprudenziale della Corte e squilibrio nella finanza pubblica*; G. GIUGNI, *Soddisfazione del diritto costituzionale e intervento legislativo* e, infine, C. SMURAGLIA, *Sulla intangibilità dei diritti sociali nel contesto costituzionale*).

⁵⁴⁹ Cfr. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, op. cit., p. 282.

⁵⁵⁰ *Ibidem*. Sulle vicende storiche dei diritti sociali si sofferma diffusamente M. BENVENUTI, voce *Diritti sociali*, cit.

indirizzi governativi o singole riforme legislative che non abbiano direttamente o indirettamente considerato le finalità di riduzione o quanto meno di controllo della spesa pubblica, dalla disciplina del pubblico impiego a quella della previdenza⁵⁵¹. Le conseguenze sui compiti pubblici sono facilmente intuibili, tanto da spingere autorevole dottrina a sostenere che «l'ordinamento finanziario rappresenta la misura effettiva della funzione»⁵⁵².

È nel contesto qui succintamente descritto che si inseriscono le disposizioni della legge n. 243/2012. Il concorso dello Stato comporta che le spese sociali potranno essere finanziate, in parte, mediante il ricorso al debito. Non è chiaro, però, come saranno finanziati i livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali per la parte non coperta con il concorso⁵⁵³. Sul punto, non appare superfluo ricordare quanto affermato dalla Corte costituzionale, ossia che i livelli strutturali e qualitativi delle prestazioni che concernono il soddisfacimento di diritti civili e sociali devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto⁵⁵⁴. La stessa giurisprudenza costituzionale ritiene perciò legittima anche la normativa statale di diretta erogazione di provvidenze, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, a garanzia del compiuto

⁵⁵¹ Basti pensare, da ultimo, al decreto legge 7 maggio 2012, n. 52, recante «Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica», convertito dalla legge 6 luglio 2012, n. 94. Per un commento al provvedimento normativo citato, cfr. G. RIVOSECCHI, *Gli organi e le procedure di controllo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, pp. 917 ss.

⁵⁵² Così S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 1998, p. 279

⁵⁵³ Cfr. R. PEREZ, *Fiscal compact e diritti sociali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2013, pp. 107 ss.

⁵⁵⁴ V., *ex multis*, Corte cost., 4 dicembre 2009, n. 322, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, pp. 4857; Corte cost., 7 marzo 2008, n. 50, *ivi*, 2008, pp. 737 ss.; Corte cost., 23 maggio 2008, n. 168, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, pp. 2026 ss.; Corte cost., 15 gennaio 2010, n. 10, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, pp. 135 ss.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha svolto, fin dalle sue prime decisioni, un ruolo assolutamente centrale nella costruzione di molte parti dell'edificio dello Stato sociale, impegnandosi affinché la norma costituzionale fosse idonea, nello spirito del sistema, ad assecondare la progressiva realizzazione dello Stato sociale voluto dal Costituente e impedendo ogni disarmonia fra realtà vivente e regola giuridica: cfr. C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello stato sociale*, Padova, 1996, p. 1.

In dottrina, sul ruolo svolto dalla giurisprudenza costituzionale in materia di diritti sociali, v. F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, pp. 65 ss.; C. COLAPIETRO, *Garanzia e promozione dei diritti sociali nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, IV, 1995, pp. 113 ss. e R. GRECO, *Diritti sociali, logiche di mercato e ruolo della Corte costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 1994, pp. 253 ss.

soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela⁵⁵⁵, se necessario in «peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa»⁵⁵⁶. Ne discende che la tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana richiede garanzia dei diritti fondamentali «su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato, e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua a tale scopo»⁵⁵⁷. La Corte ha poi affermato che la discrezionalità riconosciuta al legislatore nell'individuazione delle misure necessarie a tutela di diritti costituzionalmente garantiti non ha carattere assoluto, ma trova un limite nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati⁵⁵⁸.

E non si può negare che la tutela di questi diritti è stata ed è tuttora fondamentale per dare un impulso allo sviluppo economico. In dottrina, si è anche correttamente osservato che, nel corso degli anni, sono stati individuati nuovi diritti, connaturati alla persona, che non hanno bisogno di alcun riconoscimento formale, come ad esempio il diritto all'acqua, all'aria, all'ambiente, che l'individuo porta con sé indipendentemente dallo Stato in cui si trova⁵⁵⁹.

Ci si può allora domandare come, con l'obbligo dell'equilibrio tra entrate e spese, accompagnato dal divieto di ricorso al debito, potrà essere garantito il complesso di questi diritti che hanno un costo oggi difficilmente sostenibile per la finanza pubblica⁵⁶⁰. Secondo molti osservatori, infatti, questi diritti devono trovare comunque una tutela.

Partendo dal presupposto che ormai le risorse finanziarie pubbliche non sono più tali da permettere l'erogazione di tutti i servizi a tutti i cittadini, «se si vuole conservare e rafforzare lo Stato sociale, bisogna essere consapevoli che nell'attuale situazione di scarsità delle risorse, determinata dal rallentamento dello sviluppo, ciò può essere reso

⁵⁵⁵ Corte cost., 19 luglio 2005, n. 285, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, pp. 966 ss.; Corte cost., 14 ottobre 2005, n. 383, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, pp. 3640 ss.; Corte cost., 28 giugno 2006, n. 248, *ivi*, 2006, pp. 2490.

⁵⁵⁶ Corte cost., 15 gennaio 2010, n. 10, cit.

⁵⁵⁷ Corte cost., 21 marzo 2007, n. 94, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 902; Corte cost., 23 maggio 2008, n. 166, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, pp. 1999.

⁵⁵⁸ Corte cost., 4 luglio 2008, n. 251, punto 16 del *Considerato in diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, pp. 2932, che richiama la sentenza n. 226 del 2000).

⁵⁵⁹ R. PEREZ, *Fiscal compact e diritti sociali*, cit., p. 112.

⁵⁶⁰ Anche perché, come è stato notato, i vincoli finanziari non incidono tanto sui programmi imprescindibili (difesa, estero, polizia, fisco), in quanto costituiscono una quota ridotta ed in progressiva riduzione della spesa e che è invece facile che i programmi più colpiti siano quelli dell'assistenza sociale, considerati più estesi e in rapida crescita: R. ROSE, *L'espansione della sfera pubblica*, (1984), tr. it., Bologna, 1988, p. 329.

possibile soltanto dalla duplice condizione che si proceda ad una riformulazione della *selezione degli obiettivi* (...) e ad un *controllo dell'efficienza e della qualità* della prestazione dei servizi assistenziali». Di conseguenza, «lo Stato sociale va riformato senza smantellarlo, in quanto il mantenimento dello Stato sociale (...) “rimane, anche in un periodo di accentuata concorrenza internazionale e di mondializzazione dell'economia, uno dei grandi obiettivi di uno Stato moderno”»⁵⁶¹. Queste considerazioni, svolte quasi venti anni or sono, conservano un'intrinseca attualità. E dimostrano che ancora oggi il rapporto tra il principio dell'equilibrio del bilancio e i diritti sociali costituisce il terreno su cui si gioca la tenuta del principio democratico.

⁵⁶¹ Così C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello stato sociale*, cit., pp. 393-394.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In un saggio apparso alcuni anni fa, autorevole dottrina così concludeva le proprie riflessioni: «Meglio allora sarebbe intervenire direttamente sul testo della Costituzione, ad esempio sancendo espressamente il principio del pareggio di bilancio»⁵⁶². Simile affermazione costituiva il risultato di un'attenta analisi, anche storica, del rapporto tra decisione di bilancio e aumento incontrollato della spesa pubblica in Italia.

Era dal 1985, anno della conclusione dei lavori della c.d. «Commissione Bozzi», che si erano infatti regolarmente avanzate, in sede parlamentare, governativa, politica e scientifica, proposte di modifica dell'art. 81 Cost. ritenuto, a torto o a ragione, inadatto a garantire una rigorosa programmazione finanziaria e di bilancio.

Alla costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio (*rectius*: dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio) ci si è arrivati nel 2012 non per circostanze interne, ma per arginare la crisi economica e finanziaria in atto e per espressa richiesta di fonti sovranazionali. A tal fine, il legislatore ha richiesto a tutte le pubbliche amministrazioni di assicurare l'equilibrio dei propri bilanci, modificando l'art. 97 Cost.

Anche il nuovo art. 81 Cost. introduce il concetto di equilibrio tra entrate e spese statali, fondato sulle fasi sia favorevoli sia avverse dell'economia; stabilisce che l'indebitamento può essere utilizzato in via ordinaria soltanto per tenere conto del ciclo, mentre con una procedura rafforzata, ossia con deliberazione a maggioranza dei componenti di ciascun ramo del Parlamento, è consentito il ricorso all'indebitamento aggiuntivo in presenza di eventi eccezionali (come ad esempio calamità naturali, crisi finanziarie, gravi recessioni economiche). È in questo contesto che viene evocata la sostenibilità del debito di tutte le amministrazioni pubbliche, concetto quest'ultimo legato internamente alla crescita del PIL.

Viene poi rimessa ad una legge rinforzata (da approvarsi con maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera) la definizione dei riferimenti in base ai

⁵⁶² Così G. VEGAS, *Un esempio di costituzionalismo economico ante litteram: l'art. 81, quarto comma, della Costituzione repubblicana*, cit., p. 382.

quali valutare l'applicazione del dettato costituzionale. I riferimenti della legge rinforzata sono il TFUE, le disposizioni dell'ordinamento europeo e in una particolare ipotesi (correzione degli scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale) anche gli accordi internazionali, quindi il c.d. *Fiscal Compact*, che non rientra nel perimetro normativo dell'UE.

Eppure, a ben vedere, il principio dell'equilibrio complessivo tra entrate e spese è già presente nell'attuale formulazione dell'art. 81 Cost.

Come si è cercato di dimostrare nella presente ricerca, la citata disposizione costituzionale riflette, in modo abbastanza fedele, gli orientamenti che furono espressi da Luigi Einaudi e da Ezio Vanoni durante il dibattito all'Assemblea costituente sull'art. 78 del progetto di Costituzione.

Secondo quegli orientamenti, riconducibili fondamentalmente alla tradizione del liberalismo ottocentesco, la decisione di bilancio deve essere ispirata, al contempo, da un procedimento razionale e dalla responsabilità politica⁵⁶³.

Sotto il primo aspetto, nell'esperienza della forma di governo liberale si era affermato questo principio: la separazione fra la legge di approvazione del bilancio e le leggi innovative in materia tributaria e di spesa.

Questa necessaria separazione fra le fonti in materia finanziaria fu recepita nel comma 3 dell'art. 81 Cost., trovando unanime consenso in sede di Assemblea costituente. La costituzionalizzazione della distinzione tra le fonti introdusse una differenza qualitativa, valida sia sul piano giuridico sia politico, fra la legge di bilancio e le altre leggi che hanno effetto sull'entrata e sulla spesa⁵⁶⁴.

Se la legge di bilancio non può innovare in materia finanziaria, il suo contenuto diventa, come è evidente, quello della regolazione quantitativa annuale dell'entrata e della spesa.

Detto altrimenti, mentre la legislazione di entrata e di spesa è portatrice di interessi particolari, alla legge di bilancio è assegnato il ruolo di interprete delle ragioni generali. In tal modo, quest'ultima può sospendere o limitare gli effetti della prima quando questi siano in contrasto con gli interessi generali espressi nella medesima legge di bilancio.

⁵⁶³ Cfr. S. MERLINI, *Proposte di modifica dell'art. 81 della Costituzione e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, p. 448.

⁵⁶⁴ *Ibidem*.

Viene così ribadita, attraverso il comma 4 dell'art. 81 Cost., fortemente sostenuto da Einaudi in sede di Assemblea costituente, la superiorità dell'interesse generale che deve essere individuato attraverso la legge di bilancio.

Dal rapporto tra decisioni di spesa successive all'approvazione del bilancio e, appunto, legge di bilancio, deve emergere un equilibrio fra le entrate e le spese. È tale equilibrio finanziario che costituisce, dunque, secondo la vigente Costituzione, il contenuto necessario e fondamentale della legge di bilancio: contenuto che si impone costituzionalmente, condizionandole, alle successive leggi di spesa.

Ovviamente il *quantum* dell'equilibrio fra entrate e spese non risulta predeterminato dalla Carta costituzionale. Anche se Vanoni sottolineò la «tendenza» al pareggio di bilancio che emerge dall'ultimo comma dell'art. 81 Cost., è evidente che l'impostazione complessiva di questa disposizione attribuisce al Governo e alla sua maggioranza la responsabilità politica dell'individuazione in concreto della misura dell'equilibrio finanziario di bilancio⁵⁶⁵

Recentemente, nei principali Paesi europei, quali Spagna e Francia, sono state adottate (o sono in via di adozione) riforme costituzionali volte a revisionare le disposizioni della c.d. Costituzione finanziaria. Quanto avvenuto in Germania è particolarmente interessante, in quanto le modifiche costituzionali hanno condotto ad un irrigidimento delle originarie disposizioni dettate in materia di equilibrio economico-finanziario dal *Grundgesetz*. Si è infatti prima introdotta la «regola d'oro» in senso proprio, cioè la finalizzazione dell'indebitamento agli investimenti, per arrivare successivamente all'introduzione, nel testo costituzionale, del principio del pareggio di bilancio.

In Italia, la modifica della Costituzione che ha imposto l'obbligo dell'equilibrio di bilancio e introdotto consistenti limiti al ricorso all'indebitamento è, invece, avvenuta senza meditazione ed è passata sotto silenzio, proprio mentre più o meno nello stesso periodo negli Stati Uniti d'America cinque premi Nobel per l'economia indirizzavano un appello al Presidente Obama per invitarlo a non consentire l'inserimento dell'obbligo del principio del pareggio di bilancio in Costituzione per via dei gravi rischi di recessione e di contrazione del PIL che ne sarebbe derivati, con conseguente avvistamento in una crisi di sostenibilità del debito pubblico⁵⁶⁶.

⁵⁶⁵ *Ibidem.*

⁵⁶⁶ La lettera del 28 luglio 2011, firmata da otto economisti (K. Arrow, P. Diamond, W. Sharpe, C. Schultze, A. Blinder, E. Maskin, R. Solow, L. Tyson) e indirizzata ai vertici delle

Si è giustamente osservato che al di là di ogni valutazione di merito della legge cost. n. 1 del 2012, i cui contenuti sono oggetto di pareri discordanti (e per la maggior parte critici, considerato che alcune espressioni ivi utilizzate non sono scevre da ambiguità), le riforme costituzionali non si fanno con una discussione tanto rapida quanto poco approfondita, senza dibattito e quasi sotto dettatura di sollecitazioni esterne. Si corre il rischio, infatti, di parlare di «pareggio» nell'intitolazione della legge e poi di «equilibrio» nell'articolo, circostanza quest'ultima sottolineata da quasi tutta la dottrina che si è occupata del tema, anche quella più favorevole alla modifica costituzionale. Come si è ampiamente dimostrato nel corso della ricerca, infatti, le due espressioni non hanno il medesimo significato.

A parere di chi scrive, poi, il legislatore dovrebbe sempre tenere ferma la convinzione che le norme costituzionali non debbono sposare alcuna teoria, economica, giuridica o filosofica che sia. In proposito, rilevante non è tanto il risultato proposto, ossia l'indispensabile necessità di garantire una finanza pubblica in equilibrio e un debito sostenibile, che potrebbe anche essere condiviso in determinate condizioni: ma la pretesa di vincolare rigidamente, con un meccanismo costituzionale, le scelte di programmazione finanziaria del Parlamento indipendentemente dalle situazioni concrete o dagli obiettivi perseguiti. A prescindere da queste considerazioni «di sistema», è evidente che con la modifica del 2012 l'economia è entrata a pieno titolo nelle disposizioni costituzionali.

Sarebbe stato preferibile, in altri termini, limitarsi ad adottare esclusivamente la legge «rinforzata», le cui disposizioni sono in grado non soltanto di vincolare il legislatore ordinario nelle decisioni di spesa o di bilancio ma anche tali da poter essere più flessibilmente adeguate al modificarsi delle situazioni e delle esigenze, e insieme suscettibili, più delle norme costituzionali, di contenere una più dettagliata disciplina applicativa.

Da apprezzare è invece la scelta del legislatore di sopprimere il comma 3 dell'art. 81 Cost. attualmente vigente, in base al quale con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. Tale decisione avrà un duplice effetto: in primo luogo viene concentrata la manovra annuale di finanza pubblica in un unico documento, cioè la legge di bilancio. Infatti, secondo la vigente

istituzioni degli Stati Uniti, *Nobel Laureates and Leading Economists Oppose Constitutional Balanced Budget Amendment*, è stata pubblicata con il titolo *La lettera di 8 Nobel a Obama: "Contrari a pareggio di bilancio"* ne *L'Unità* del 12 agosto 2011.

normativa in materia di contabilità, la manovra annuale di finanza pubblica è composta dalla stessa legge di bilancio e dalla legge di stabilità. Inoltre, in tal modo, si pone fine all'antico dibattito dottrinale e giurisprudenziale che, sorto all'interno della giuspubblicistica tedesca, vedeva nella legge di bilancio ora un atto normativo sostanziale ora un provvedimento formale.

Tralasciando gli aspetti strettamente contabili, pur rilevanti, che discendono dalla novella costituzionale e al fine di svolgere una riflessione in punto di diritto costituzionale, appaiono necessarie alcune brevi riflessioni circa le probabili conseguenze che la riforma comporterà sulla forma di governo e sulla forma di Stato.

Per quanto riguarda il primo profilo, si è evidenziato che la legge cost. n. 1 del 2012 non ha messo in discussione i fondamenti di un modello costituzionale che ripartisce fra Governo e Parlamento i poteri e le responsabilità nelle decisioni di finanza pubblica. Eppure l'occasione poteva essere propizia per incrementare i poteri delle assemblee legislative, attualmente vere emarginate dalle decisioni finanziarie⁵⁶⁷. Basti pensare, infatti, che essendo il Governo l'interlocutore diretto delle istituzioni dell'UE, esso è anche l'organo più idoneo ad assumere con celerità le decisioni che concretizzano gli impegni presi in sede comunitaria. Non può tralasciarsi di evidenziare, peraltro, che come dimostrano alcuni studi sulla dinamica incrementativa delle grandezze di bilancio nel corso dell'*iter* decisionale delle manovre finanziarie annuali, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso l'Esecutivo ha contribuito alla dilatazione della spesa e del disavanzo in materia ben superiore a quella attribuibile alle decisioni parlamentari.

Comunque, si può affermare che l'Europa ridimensiona significativamente l'autonomia delle politiche di bilancio statali e, contemporaneamente, il Governo accentra le competenze in materia di bilanci pubblici. In questo scenario, al Parlamento spetterà il compito di adeguare le proprie regole di funzionamento alle mutate esigenze di finanza pubblica, prevedendo, da un lato, tempi certi e celeri per l'esame e

⁵⁶⁷ G. D'AURIA, *Prefazione*, in A. PASSARO, *Il bilancio dello Stato nella prospettiva europea*, Roma, 2013, p. 11, ha recentemente messo in evidenza che la distribuzione, fra Governo e Parlamento, dei compiti in materia di finanza pubblica comporta un delicato equilibrio che non sembra, a tutt'oggi, realizzato in maniera soddisfacente nemmeno dalla «legge rinforzata» di attuazione del nuovo art. 81 Cost.

l'approvazione dei relativi provvedimenti e, dall'altro, un costante controllo sull'attività svolta in sede comunitaria dal Governo⁵⁶⁸.

A proposito del controllo, una modesta ma decisiva innovazione sarebbe stata l'attribuzione espressa alla Corte dei conti della legittimazione a proporre dinanzi alla Corte costituzionale in via di azione il giudizio di legittimità costituzionale nei confronti delle leggi prive di idonea copertura finanziaria, e in generale dei provvedimenti adottati in violazione dell'art. 81 Cost. e delle relative norme di attuazione (ivi comprese le norme dei regolamenti parlamentari). Simile innovazione consentirebbe di arginare le difficoltà di identificare, nell'attuale disciplina dei giudizi di legittimità costituzionale, soggetti legittimati ad agire a tutela dell'interesse collettivo al rispetto dei vincoli contenuti nell'art. 81 Cost. Allo stesso tempo si permetterebbe altresì al giudice delle leggi di intervenire tempestivamente, prima che la legge di spesa abbia esplicato effetti difficilmente reversibili.

Del resto, l'autorevole dottrina che ha avanzato tale proposta, ha anche aggiunto che effetti in parte analoghi si potrebbero ottenere, per vero, anche mediante l'esplicita attribuzione alla Corte dei conti del potere di promuovere in via incidentale il giudizio di costituzionalità in sede di registrazione di provvedimenti emanati in applicazione di leggi illegittime. Tuttavia, si segnala che in simile ipotesi si perderebbe il vantaggio della tempestività della decisione. Esso è tanto rilevante da suggerire ulteriori misure: per esempio che l'azione possa essere promossa, senza effetti sospensivi, anche prima della promulgazione della legge (ancorché dopo la sua definitiva approvazione da parte di entrambi i rami del Parlamento); e che la Corte costituzionale sia tenuta a pronunciarsi in via d'urgenza in termini assai brevi⁵⁶⁹.

A proposito delle conseguenze sulla forma di Stato, si è visto come la riforma incida negativamente sullo Stato sociale come lo abbiamo conosciuto fino a questo momento, obbligando il legislatore a dover scegliere, in presenza di risorse finanziarie scarse, le priorità da assecondare. A tal fine, come è stato di recente correttamente osservato, l'unico punto di riferimento certo resta la Costituzione con le sue norme e con i principi e i valori in esse contenuti; la Carta costituzionale detta infatti un progetto chiaro ed essenziale, impone una direzione sicura, fissa la trama di fondo su cui poggia

⁵⁶⁸ Cfr. D. CODUTI, *Il Governo*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012, p. 280.

⁵⁶⁹ Cfr. F. BASSANINI, *Riflessioni sulla riforma della «Costituzione finanziaria»*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, p. 436.

l'intero sistema indicandone l'obiettivo primario⁵⁷⁰. Principi e valori che restano immutati nel tempo, e che anzi impongono alla Repubblica il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», come recita il comma 2 dell'art. 3 Cost.

In conclusione, è ormai maturo il tempo per riportare al centro della scena la *persona-homo*, «l'uomo concreto in carne ed ossa» che, dal diritto romano fino alla lettura moderna della distinzione tra soggetto e oggetto del diritto, ha conformato il sistema giuridico⁵⁷¹. Nelle opere di Friedrich A. von Hayek e di Bruno Leoni, due dei massimi esponenti del liberalismo del Novecento, è ricorrente il tema che la crisi dei sistemi democratici non possa essere semplicisticamente risolta sottoponendoli ad opportune cure di “ingegneria costituzionale”. E che la politica, così come non può creare una morale, così non può neanche creare un ordine giuridico coerente e certo, né un ordine economico efficiente. Quegli insegnamenti conservano ancora oggi la loro intrinseca attualità.

⁵⁷⁰ Si vedano, in proposito, le avvertite considerazioni di L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2013.

⁵⁷¹ Cfr. G.D. COMPORTI, *Amministrazione e cittadino*, in F. MANGANARO e A. ROMANO TASSONE (a cura di), *Persona e Amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004, p. 10.

BIBLIOGRAFIA

- AMATO G., *Forme di stato e di governo*, in ID. – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994
- AMATUCCI A., *Funzioni e disciplina del bilancio dello Stato*, Napoli, 1970
- AMATUCCI A., *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Napoli, 2007
- ANELLI C., *Il bilancio dello Stato*, in ID. – F. IZZI – C. TALICE, *Contabilità pubblica*, Milano, 1996
- ANELLI C., *La copertura della pubblica spesa*, in *Foro amministrativo*, II, 1966
- ANELLI C., *Natura giuridica dei bilanci pubblici*, Empoli, 1967
- ANELLI C., *Natura giuridica dei bilanci pubblici*, in *Corriere amministrativo*, 1965
- ANELLI C., *Rilevanza, nel processo amministrativo, di questioni d'incostituzionalità derivata (in particolare, per violazione dell'art. 81 Cost.)*, in *Foro amministrativo*, II, 1965
- ANELLI C., *Strumenti giuridici di garanzia della Costituzione. Il deferimento alla Corte costituzionale*, in *Stato sociale*, 1961
- ARANGIO RUIZ V., *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Napoli, 1913
- ARICO' G., *Natura giuridica della legge del bilancio dello Stato*, in *Rivista italiana di ragioneria*, 1953
- AZZARITI G., *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, ora in *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000
- BALDASSARRE A., *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002
- BALDASSARRE A., voce *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Roma, 1989
- BALLARDIN F., *Il coordinamento della politica economica europea dopo il Fiscal Compact*, in *Diritto.it*, 24 aprile 2013
- BARBERA A., *I Parlamenti*, Roma-Bari, 1999
- BARCELLONA P., *Diritti sociali e Corte costituzionale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1994
- BARETTONI ARLERI A., *Lezioni di contabilità di Stato*, Roma, 1986
- BARETTONI ARLERI A., *Miti e realtà nei principi della contabilità pubblica*, Milano, 1986

- BARETTONI ARLERI A., voce *Bilanci pubblici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II, Torino, 1987
- BARTOLE S., *Art. 81*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, art. 76-82, *La formazione delle leggi*, tomo II, Bologna-Roma, 1979
- BARUCCI E., *Crisi finanziaria e intervento dello Stato: quale il lascito dell'emergenza?*, in *Rivista giuridica dell'economia*, 2010
- BASSANINI F., *Riflessioni sulla riforma della «Costituzione finanziaria»*, in *Quaderni costituzionali*, 1993
- BENNATI A., *La legge del bilancio*, in *Il Consiglio di Stato*, 1960
- BENTIVENGA C., *Elementi di contabilità pubblica*, Milano, 1970
- BENTIVENGA C., *Sulla costituzionalità dei provvedimenti legislativi di spesa*, in *Archivio finanziario*, 1956
- BENVENUTI M., voce *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, aggiornamento V, Torino, 2012
- BERGO M., *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2013
- BIFULCO R., *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), n. 3, 2011
- BIFULCO R., *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), n. 2, 2012
- BILANCIA F., *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), n. 2, 2012
- BILANCIA P., *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2012
- BILANCIA P., *La nuova governance dell'Eurozona: alla ricerca del demos*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012
- BIN R. – PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, 2000
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale*, Napoli, 1962
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le «forme di Stato» e le «forme di governo». Le costituzioni moderne*, Milano, 1988

- e l'Aggiornamento 1988-89: un triennio di profonde trasformazioni costituzionali, Milano, 1991
- BOBBIO N., *Le teorie delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Torino, 1976
- BOBBIO N., *Stato, governo, società. Frammenti di un dizionario politico*, Torino, 2009
- BOGNETTI G., *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in *Nomos*, 2008
- BOGNETTI G., *La costituzione economica italiana*, Milano, 1995
- BOGNETTI G., *La costituzione economica tra ordinamento nazionale ed ordinamento comunitario*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *La costituzione economica*, Atti del Convegno – Ferrara, 11-12 ottobre 1991, Padova, 1997
- BONVICINI G. – BRUGNOLI F. (a cura di), *Il Fiscal Compact*, in Quaderni IAI, Roma, 2012
- BRANCASI A., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2012
- BRANCASI A., *L'ordinamento contabile*, Torino, 2005
- BRANCASI A., *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio: effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, Relazione al Convegno «La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale», Lecce, 14-15 settembre 2012, consultabile su www.gruppodipisa.it
- BRANCASI A., *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione costituzionale*, in C. PINELLI – T. TREU, *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010
- BRANCASI A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985
- BRANCASI A., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forum di quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), 10 gennaio 2012
- BRANCASI A., *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giurisprudenza italiana*, 2012
- BRESCIA MORRA C., *Interventi pubblici nelle crisi: chi viene salvato, chi viene punito*, in *nelMerito.com*, 9 ottobre 2008
- BRUGLIONE E., *Il ruolo delle Regioni nella finanza pubblica: quali prospettive?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2013

- BUCCI G., *Diritto e politica nella crisi della globalizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2009
- BUCCI G., *Implicazioni dei rapporti tra ordinamento giuridico italiano ed ordinamento comunitario sul ruolo della Banca d'Italia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998
- BUCCI G., *La banca centrale e il potere economico-monetario*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012
- BUCCI G., *La sovranità popolare nella trappola delle reti multilevel*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2008
- BUSCEMA S. – BUSCEMA A., *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Milano, 1994
- BUSCEMA S. – BUSCEMA A., *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Milano, 2005
- BUSCEMA S., *Considerazioni sul comma 3° dell'art. 81 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961
- BUSCEMA S., *Copertura e costituzionalità delle leggi che comportano nuove o maggiori spese*, in *Rivista italiana di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, I, 1955
- BUSCEMA S., *Il bilancio dello Stato, delle Regioni, dei Comuni, delle Province, degli enti pubblici istituzionali*, Milano, 1966
- BUSCEMA S., *Il bilancio*, Milano, 1971
- BUSCEMA S., *Il pareggio del bilancio e l'art. 81 della Costituzione*, in *Rassegna di finanza pubblica*, 1956-1957
- BUSCEMA S., *Illegittimità delle leggi che rinviano la copertura a quella di bilancio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, II, 1961
- BUSCEMA S., *La copertura degli oneri a carico dei bilanci futuri*, in *Rivista di diritto finanziario*, II, 1966
- BUSCEMA S., *Nota alla sentenza della Corte costituzionale 19 dicembre 1959, n. 66*, in *Giurisprudenza costituzionale*, II, 1959
- BUSCEMA S., *Spesa pubblica e l'art. 81 della Costituzione*, in *Il foro amministrativo*, III, 1972
- BUSCEMA S., voce *Bilancio dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano, 1959

- BUZZACCHI C., *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaaic.it), 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., *L'impatto della nuova governance economica europea sull'ordinamento italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 2011
- CABRAS D., *La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 2013
- CABRAS D., *Un Fiscal Council in Parlamento*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2012
- CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI DIPARTIMENTO BILANCIO, *Documentazione per l'esame di progetti di legge, Legge di contabilità e finanza pubblica (Legge 31 dicembre 2009, n. 196), Schede di lettura. Dossier n. 204/5, Roma, 15 giugno 2010*
- CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI DIPARTIMENTO BILANCIO, *Documentazione per l'esame di progetti di legge, Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, Schede di lettura. Dossier n. 736, Roma, 4 dicembre 2012*
- CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Dossier n. 551, Roma, ottobre 2011*
- CAMMELLI M., *La pubblica amministrazione*, Bologna, 2004
- 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 *Federalismi.it*, n. 13, 2012
- CAPALDO P., *Il bilancio dello Stato nel sistema della programmazione economica*, Milano, 1973
- CAPORALI G., *Legge in materia finanziaria e ammissibilità del referendum*, Milano, 2004
- CAPRIGLIONE F., *La finanza come fenomeno di dimensione internazionale*, in ID. (a cura di), *L'ordinamento finanziario italiano*, Padova, 2010
- CARBONE G., *Eguaglianza e finanza: un'aporia da dirimere*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1994

- CARLASSARE L., *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 1995
- CARLASSARE L., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2013
- CARTABIA M., *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995
- CASSESE S. – PEREZ R., *Manuale di diritto pubblico*, Roma, 1995
- CASSESE S., *Le basi costituzionali*, in ID. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, vol. I, Milano, 2003
- CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 1998
- CASSESE S., *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985
- CASTELLI AVOLIO G., *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, 1955, Atti parl. cam. II, n. 1603-A e 1603-bis-A
- 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 *Federalismi.it*, n. 4, 2012
- CELOTTO A., *L'«abuso» del decreto-legge. I. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997
- CERRINA FERONI G. – FRANCO FERRARI G. (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012
- CHELI E., *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di L. Mengoni*, vol. III, Milano, 1995
- CHELI E., *La forma di governo italiana nella prospettiva storica*, in *Rassegna parlamentare*, 1998
- CHIMENTI C., *I futuri esercizi e l'articolo 81 della Costituzione*, in *Giurisprudenza italiana*, I, 1966
- CHIRULLI P., *Autonomia pubblica e diritto privato nell'amministrazione: dalla specialità del soggetto alla rilevanza della funzione*, Padova, 2005
- CHITI E., *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012
- CHITI E., *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri nell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008

- CIOLLI I., *I diritti sociali*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012
- CIOLLI I., *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaaic.it), n. 1, 2012
- CIOLLI I., *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012
- CODUTI D., *Il Governo*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012
- COEN F. – CHIMENTI C., *Il parlamento e la spesa pubblica*, in *Democrazia e diritto*, 1963
- COLAPIETRO C., *Garanzia e promozione dei diritti sociali nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, IV, 1995
- COLAPIETRO C., *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello stato sociale*, Padova, 1996
- COLARULLO E., *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, Milano, 1986
- COLOMBINI F. – CALABRÒ A., *Crisi finanziarie: banche e Stati. L'insostenibilità del rischio di credito*, Torino, 2011
- COMPORTE G.D., *Amministrazione e cittadino*, in F. MANGANARO e A. ROMANO TASSONE (a cura di), *Persona e Amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004
- COMPORTE G.D., *Torto e contratto nella responsabilità civile delle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2003
- CORONIDI F., *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2012
- CORSO G., *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, II, 1981
- CORTE COSTITUZIONALE – SERVIZIO STUDI, *La giurisprudenza costituzionale 2012 e 2013 in tema di obbligo di copertura (art. 81, quarto comma, Cost.)*, Roma, aprile 2013
- CORTE DEI CONTI, *Audizione alla Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei Deputati, Indagine conoscitiva nell'ambito*

- della proposta di legge A.C. 2555 di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica*, resoconto stenografico, 22 settembre 2009
- CORTE DEI CONTI, *Audizione alla Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei Deputati sulla proposta A.C. 5603*, resoconto stenografico, 4 dicembre 2012
- CORTE DEI CONTI, *Parere in ordine al disegno di legge costituzionale A.S. 3047*, adunanza 13 dicembre 2011
- CORTE DEI CONTI, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2007*, vol. I, Roma, 2008, in <http://www.corteconti.it>
- COVINO F., *La fiscalità di vantaggio degli enti territoriali tra l'art. 81 della Costituzione e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, 2012
- COVINO F., *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Napoli, 2008
- COZZI S., *Tecnica del bilancio e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1960
- CRISAFULLI V., *Costituzione e protezione sociale*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952
- CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952
- CUOCOLO F., voce *Forme di stato e di governo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Torino, 1990
- CUOCOLO F., voce *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, 1971
- CURATO G., *Il bilancio statale italiano*, Catania, 1936
- D'ALBERTI M., *Le regole globali: limiti e rimedi*, in G. AMATO (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Firenze, 2009
- D'AMICO N., *I rapporti fra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012
- D'AMICO N., *Olpà: il pareggio di bilancio non c'è più*, in *IBL Briefing Paper*, 12 dicembre 2011, consultabile al sito www.brunoleoni.it
- D'AURIA G., *Circa le «trattative» fra lo stato e le regioni speciali per gli accordi sull'attuazione del patto di stabilità interno (Nota a Corte cost., 10 maggio 2012, n. 118)*, in *Foro italiano*, I, 2012
- D'AURIA G., *Prefazione*, in A. PASSARO, *Il bilancio dello Stato nella prospettiva europea*, Roma, 2013

- D'AURIA G., *Sull'ingresso in Costituzione del principio del «pareggio di bilancio» (a proposito di un recente parere delle sezioni riunite della Corte dei conti)*, in *Foro italiano*, III, 2012
- D'IPPOLITO T., *La riforma del bilancio e della contabilità dello Stato e delle Regioni*, Roma, 1962
- DA EMPOLI D. – DE IOANNA P. – VEGAS G., *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Milano, 2005
- DE GRAZIA D., *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012
- DE IOANNA P. – FOTIA G., *Il bilancio dello Stato*, Roma, 1996
- DE IOANNA P. – GORETTI C., *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, 2008
- DE IOANNA P., *Copertura delle leggi di spesa*, in A. BARETTONI ARLERI, *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, 1989
- DE IOANNA P., *Parlamento e procedure di bilancio*, in F. BASSANINI – A. MANZELLA (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento*, Bologna, 2007
- DE IOANNA P., *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Bologna, 1993
- DE MARCE P., *Le contrôle des finances en France et à l'étranger*, Paris, 1928
- DE MICHELI C. – VERZICHELLI L., *Il Parlamento*, Bologna, 2004
- DE PETRIS A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla lettura*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2012
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1991
- DEGNI M., *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituti e procedure nell'esperienza italiana*, Roma, 2004
- DELLA CANANEA G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996
- DEODATO C., *Il Parlamento al tempo della crisi. Le prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2013
- DI GASPARE G., *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova, 2003
- DI GASPARE G., *Innescare un sistema di equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in ID. – N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, 2006
- DI MARIA R. – GENNARO G., *La piattaforma normativa della governance economica U.E.: natura giuridica e rilevanza, a livello interno, dei vincoli*

- europesi alla finanza pubblica. Un'ipotesi ricostruttiva*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2012
- DI MARIA R., *Aspettando la costituzionalizzazione del principio del “pareggio di bilancio”*: brevi considerazioni sulla natura giuridico-economica del medesimo e rilievo di alcune questioni (ancora) aperte sulla sua potenziale ricaduta, a livello sia interno sia sovranazionale, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2012
- DI MARTINO A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2012
- DI RENZO F., *Il bilancio dello Stato e il suo contenuto giuridico*, Empoli, 1957
- DICKMANN R., *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2013
- DICKMANN R., *La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della governance economica europea*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2011
- DICKMANN R., *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2012
- DICKMANN R., *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2012
- DONATI D., *I caratteri della legge di bilancio in senso materiale*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1910
- DULLIEN S., *Reinventing Europe: Explaining the Fiscal Compact*, European Council on Foreign Relations, Maggio 2012
- EINAUDI L., *Sulla interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, 1956
- ELIA L., *Coerenza giurisprudenziale della Corte e squilibrio nella finanza pubblica*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1994
- ELIA L., voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970
- FABBRINI F., *Il pareggio di bilancio nelle costituzioni europee*, in *Quaderni costituzionali*, 2011
- FABBRINI S., *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quaderni costituzionali*, 2012
- FATTOROSSO T., *Sviluppo storico dell'ordinamento del bilancio italiano e controllo del Ministero del Tesoro*, Roma, 1949

- FAZIO G. – FAZIO M., *Il nuovo bilancio statale nel sistema finanziario italiano*, Milano, 2001
- FINANCIAL SERVICES AUTHORITY, *The Turner Review. A regulatory response to the global banking crisis*, London, March 2009
- FINANCIAL STABILITY FORUM, *Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience*, Washington, 7 April 2008
- FIORENTINO L. (a cura di), *L'organizzazione centrale dello Stato tra tentativi di innovazione e conservazione*, Napoli, 2012
- FIORENTINO L., *Il decreto «taglia spese»*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003
- FIORENTINO L., *Il lento coordinamento della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010
- FIORENTINO L., *La difficile affermazione di una cultura della gestione nelle pubbliche amministrazioni*, in AA.VV., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Milano, 2008
- FLICK G.M., *Rileggere la Costituzione oggi*, Relazione al Convegno «Uno sguardo verso il futuro», Roma, 12 gennaio 2009, in *Amministrazione in cammino* (www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2009
- FODERARO S., *Il concetto di legge*, Milano, 1948
- FRANCO D., *L'espansione della spesa pubblica in Italia*, Bologna, 1993
- GABOARDI A., *Il bilancio e la contabilità dello Stato*, Torino, 1976
- GABRIELE S., *L'austerità: un caso di eterogenesi dei fini?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2013
- GALLINO L., *Tutte le colpe dell'Eurofinanza*, in *La Repubblica*, 2 febbraio 2013
- GAVA S., *L'articolo 81*, in *Il Mattino*, 16 gennaio 1966
- GIANNINI A. D., *Elementi di diritto finanziario*, Milano, 1934
- GIANNINI A., *Sulla legge del bilancio*, in *Il Consiglio di Stato*, 1954
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1988
- GIANNINI M.S., *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Scritti in onore di C. Mortati: aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, Milano, 1977
- GIANNITI L. – GORETTI C., *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2013
- GIANNITI L., *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, in www.astrid-online.it, 2 agosto 2011

- GIARDA P. – GORETTI C., *Leggi di spesa e stanziamenti di bilancio nella legge n. 246 del 2002*, in R. PEREZ (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Milano, 2003
- GIOLINI NACCI P., *Limiti e forme della partecipazione del Governo e del parlamento nella formazione ed approvazione del bilancio*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, I, Padova, 1972
- GIORGIETTI A., *Il bilancio dello Stato*, Città di Castello, 1958
- GIUGNI G., *Soddisfazione del diritto costituzionale e intervento legislativo*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1994
- GNEIST R., *Budget und Gesetz nach dem constitutionellen Staatsrecht Englands*, Berlino, 1867, trad. it. di R. BONGHI, *Il bilancio e la legge secondo il diritto costituzionale inglese*, Firenze, 1889
- GNEIST R., *Budget und Gesetz*, Berlino, 1879
- GOLDMANN M., *La crisi del debito sovrano e le misure di “riduzione dello Stato”*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010
- GRAZIANI A., *Il bilancio e le spese pubbliche*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato di diritto amministrativo*, vol. IX, Milano, 1902
- GRECO R., *Diritti sociali, logiche di mercato e ruolo della Corte costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 1994
- GRIGLIO E., *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2013
- GRIZIOTTI B., *Le spese pubbliche nella Scienza delle Finanze*, in *Rivista italiana di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, I, 1953
- GROTTANELLI DE’ SANTI G., *Uso ed abuso del decreto legge*, in *Diritto e società*, 1978
- GROUP OF THIRTY, *Financial Reform, A Framework for Financial Stability*, Washington, 2009
- GUARINO G., *Efficienza e legittimità dell’azione dello Stato. Le funzioni della Ragioneria dello Stato nel quadro di una riforma della pubblica amministrazione*, Relazione svolta in occasione della cerimonia di apertura delle manifestazioni celebrative del 1° centenario della Ragioneria generale dello Stato, Roma, 22 aprile 1969, adesso in MINISTERO DEL TESORO, *Saggi in onore del centenario della Ragioneria generale dello Stato*, Roma, 1969

- GUARINO G., *L'Europa imperfetta. UE: problemi, analisi, prospettive*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2011
- GUGLIA G., *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007
- HARTWIG M., *La costituzionalizzazione del pareggio nella costituzione tedesca*, Relazione al Convegno «Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale», Firenze, 15 maggio 2012, reperibile al sito www.cesifinalbertopredieri.it
- HRBEK R., *The Reform of German Federalism: Part I*, in *European Constitutional Law Review*, 2007
- INGROSSO G., *Diritto finanziario*, Napoli, 1954
- INGROSSO G., *Sulla distinzione fra legge in senso sostanziale e legge in senso formale*, in *Studi in onore di Cammeo*, vol. I, Padova, 1933
- ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA (ISTAT), *Audizione alla Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei Deputati, Indagine conoscitiva nell'ambito della proposta di legge A.C. 2555 di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica*, resoconto stenografico, 22 settembre 2009
- ISTITUTO PER LA DOCUMENTAZIONE E GLI STUDI LEGISLATIVI (ISLE) – SCUOLA DI SCIENZA E TECNICA DELLA LEGISLAZIONE «MARIO D'ANTONIO», *Una nuova fonte del diritto: la legge organica*, in *Rassegna parlamentare*, 2008
- JEZE G., *Théorie générale du budget*, Paris, 1922
- JONA CELESIA L., *Il bilancio dello Stato*, Torino, 1965
- JONA CELESIA L., *Obbligo di copertura e spese pluriennali*, in *Giurisprudenza italiana*, I, 1966
- JORIO E., *Quanto peserà la legge attuativa del "pareggio di bilancio" sull'attività delle regioni e degli enti locali?*, in *Astrid*, n. 1, 2013
- KENNEDY J. F., *The budget of the United States Government for the fiscal year ending June 30, 1964*, Washington, 1963
- LA ROCCA D., voce *Ragioneria generale dello Stato e uffici pubblici di ragioneria*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Milano, 1987
- LABAND P., *Staatsrecht*, 1883

- LADU G., *I principi costituzionali e la finanza pubblica*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2011
- LANCHESTER F., voce *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, 1990
- LANZILLOTTA L., *Riflessi dell'Unione economica e monetaria sul sistema dei poteri costituzionali di finanza pubblica*, in *Politica del diritto*, 1991
- LETIZIA DI RENZO L., *Il bilancio dello Stato nella disciplina della nuova legge 5 agosto 1978 n. 468*, Milano, 1979
- LIPPOLIS V., *Le procedure parlamentari di esame dei documenti di bilancio*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DE CARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2005
- LLORENTE F.R., *La reforma del artículo 135 CE*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2011
- LO BUE M., *La crisi del debito greco e la reazione dell'Unione*, in *Quaderni costituzionali*, 2011
- LO CONTE G., *Liberismo e amministrazione marginalista*, in *Studi senesi*, 2005
- LO CONTE G., *L'organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012
- LO CONTE G., *Quando è il legislatore a violare la Costituzione ...*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007
- LOIERO R. (a cura di), *Commentario alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica*, Roma, 2010
- LORELLO L., *La legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, in S. PAJNO – G. VERDE (a cura di), *Studio sulle fonti del diritto. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, vol. I, Milano, 2010
- LOTITO P.F., *Forma di governo e processo di bilancio. Analisi dell'ordinamento francese e riflessioni sull'ordinamento italiano*, Torino, 1997
- LOUIS J.V., *Les réponses la crise*, in *Cahiers droit europ.*, 2011
- LUCIANI M., *Corte costituzionale e unità in nome dei valori*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Torino, 1991
- LUCIANI M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Relazione conclusiva presentata al Convegno di studi amministrativi «Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità», Varenna, 20-21 settembre 2012, adesso in *Astrid Rassegna*, n. 3, 2013

- LUCIANI M., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, 2002
- LUCIANI M., *La «Costituzione dei diritti» e la «Costituzione dei poteri». Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Studi in onore di V. Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985
- LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di M. Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova, 1995
- LUCIFREDI P.G., *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Milano, 1968
- LUPO N. – RIVOSECCHI G., *Finanza pubblica: principi ordinatori e tendenze evolutive*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2012
- LUPO N., *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007
- LUPO N., *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amministrazione in cammino* (www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2011 (anche in CAVALLINI CADEDDU L. (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Atti del Convegno di Cagliari, 15-16 ottobre 2010, Napoli, 2012)
- LUPO N., *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, in G. DI GASPARE – N. LUPO, *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello. Atti del convegno – Roma 27 maggio 2004*, Milano, 2005
- LUPO N., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri. Quaderno 2011*, Napoli, 2012
- LUPO' AVAGLIANO M.V., *La riforma del bilancio dello Stato*, Padova, 2010
- MACCANICO A., *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema delle garanzie costituzionali della spesa pubblica*, in AA.VV., *Studi sulla Costituzione*, vol. III, Milano, 1958
- MAJORANA S., *Il bilancio dello Stato*, Roma, 1930
- MANACORDA C., *Contabilità pubblica*, Torino, 2005
- MARANINI G., *Le origini dello Statuto albertino*, Firenze, 1926
- MARONGIU G., *Il pareggio di bilancio come condizione di libertà: la politica fiscale della Destra storica*, in *Diritto e pratica tributaria*, I, 1995
- MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano, 1997

- MASTROPASQUA N., *Corte dei conti e autonomie: nuove prospettive dei controlli*, Relazione presentata al Convegno di studi amministrativi «Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità», Varenna, 20-21 settembre 2012, dattiloscritto
- MATTARELLA B.G., *Riflessioni sulla legittimità costituzionale delle ultime leggi finanziarie*, in *Quaderni costituzionali*, 2006
- MAZZIOTTI M., *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012
- MAZZIOTTI M., voce *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, Milano, 1964
- MERCATI L., *Le procedure di bilancio tra sistemi elettorali e forme di governo: un'analisi comparata*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997
- MERLINI S., *Proposte di modifica dell'art. 81 della Costituzione e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1993
- MERUSI F. – SPATTINI G.C., voce *Intervento pubblico nell'economia*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Milano, 2006
- MICCÚ R., *Intervento. Costituzionalizzare l'economia all'epoca della crisi. Note brevi sui deficit dell'UE e sulle sfide del governo economico sovranazionale*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Novità, riflessioni e prospettive*, Roma, aprile 2010
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La modifica della legge di contabilità e finanza pubblica alla luce del nuovo "Semestre europeo" (Legge n. 39 del 2011)*, Roma, aprile 2011
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Germania: il sistema di bilancio*, Roma, 2011
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE–DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *L'attuazione del principio*

- costituzionale del principio del pareggio bilancio, Legge 243 del 2012, Roma, febbraio 2013*
- MODUGNO F., *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995
- MONORCHIO A. – MOTTURA L.G., *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, 2011
- MONORCHIO A., *I principi del bilancio dello Stato italiano*, in AA.VV., *Contabilità degli enti locali e contrattualistica pubblica*, Milano, 2012
- MONORCHIO A., *Profili istituzionali e prospettive di risanamento della finanza pubblica*, in *Politica e Mezzogiorno*, 1994
- MORGANTE D., *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2012
- MORGANTE D., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2012
- MORSELLI E., *Teoria generale della finanza pubblica. Saggio metodologico giuridico*, Padova, 1935
- MORTARA L., *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, Milano, 1901
- MORTATI C., *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, art. 1-12, Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1955
- MORTATI C., *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973
- MORTATI C., *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968
- MUSUMECI A., *La legge finanziaria*, Torino, 2000
- NAPOLITANO G., *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell’Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012
- NAPOLITANO G., *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetto istituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008
- NAPOLITANO G., *L’assistenza finanziaria europea e lo Stato “co-assicuratore”*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010
- NAPOLITANO G., *L’incerto futuro della nuova governance economica europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2012
- NAPOLITANO G., *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in ID. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012
- NAPOLITANO G., *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012

- NAPOLITANO G.M., *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2013
- NARDINI M., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in *Amministrazione in cammino* (www.amministrazioneincammino.luiss.it), 5 marzo 2012
- NARDINI M., *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2013
- NIGRO M., voce *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. II, Roma, 1988
- NUGNES F., *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 marzo 2012
- OLIVETTI M., *Le sessioni di bilancio*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il parlamento repubblicano*, Milano, 1999
- ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969
- ONIDA V., *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della «copertura» finanziaria delle leggi che importano «nuove o maggiori spese»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966
- ONIDA V., voce *Spesa (leggi di)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXX, Roma, 1993
- ORICCHIO M., *Autonomie locali, la fine dell'illusione federalista*, in *Guida al diritto*, 2012
- ORLANDO V.E., *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1889
- PACE A., *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare?*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaaic.it), n. 3, 2011
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali – Parte generale*, Padova, 1990
- PADOA-SCHIOPPA A., *Il Trattato ESM: osservazioni critiche*, Centro Studi sul Federalismo, 29 marzo 2012
- PALADIN L., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1989
- PANCIERA E., *Sulla riforma della struttura del bilancio dello Stato*, Palermo, 1961
- PARATORE G., *Bilancio e finanza pubblica*, in *Mondo Economico*, 1956
- PARLMIERI N.W., *Crisi finanziaria globale*, Padova, 2009
- PASSALACQUA G., *Il bilancio dello Stato: un istituto in trasformazione*, Milano, 1977

- PASSALACQUA M., «Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione, in *Amministrazione in cammino* (www.amministrazioneincammino.luiss.it), 12 luglio 2012
- PASSARO A., *Il bilancio dello Stato nella prospettiva europea*, Roma, 2013
- PEDRINI F., *La costituzionalizzazione tedesca del Patto europeo di stabilità: il Grundgesetz "preso sul serio"*, in *Quaderni costituzionali*, 2011
- PEDRINI F., *Le «cautele» di Karlsruhe in ordine al Fondo «salva Stati» (commento alla sentenza del Tribunale costituzionale del 12 settembre 2012)*, in *Quaderni costituzionali*, 2012
- PEREZ R., *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012
- PEREZ R., *Finanza privata e finanza pubblica. I mutui subprime e la spending review*, Bologna, 2009
- PEREZ R., *Fiscal compact e diritti sociali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2013
- PEREZ R., *L'azione finanziaria europea nel tempo della crisi*, Relazione al Convegno «La nuova governance economica europea», Roma, 4 giugno 2011, ora in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012
- PEREZ R., *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011
- PEREZ R., *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012
- PEREZ R., voce *Finanza. I) Finanza pubblica*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV, Roma, 2000
- PERNA R., *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in *Il Filangieri. Quaderno 2011*, Napoli, 2012
- PERNA R., *La costituzione fiscale e l'evoluzione della forma di governo italiana*, in *Percorsi costituzionali*, 2010
- PERNA R., *Le procedure di bilancio, fra Governo e Parlamento, in una democrazia maggioritaria*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, Napoli, 2008
- PERONE G.C., *L'iter legislativo: l'esame dei bilanci*, in *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968
- PINELLI C., *La crisi finanziaria e l'Unione europea. Le prime reazioni*, in G. AMATO *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Firenze, 2009

- PINELLI C., *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”* (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.), in *Diritto Pubblico*, 2002
- PINELLI C., *Sull’assetto della finanza delle Regioni a statuto speciale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2012
- PIROZZOLI A., *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaaic.it), n. 4, 2011
- PISAURO G., *Le regole del pareggio di bilancio tra (scarsi) fondamenti economici e urgenze della crisi finanziaria*, Relazione al Convegno «Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale», Firenze, 15 maggio 2012, reperibile al sito www.cesifinalbertopredieri.it.
- PITRUZZELLA G., *Austerità finanziaria versus crescita economica nel dibattito sull’Eurosistema*, in *Quaderni costituzionali*, 2012
- PITRUZZELLA G., *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 2012
- POZZI L., *Il pareggio del bilancio*, in *Rivista italiana di ragioneria*, 1954
- POZZI L., *U.C. Art. 81 della Costituzione*, in *Rivista italiana di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, I, 1955
- PREDIERI A., *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963
- QUADRIO CURZIO A., *I Fondi salva Stati europei. Limiti, pregi, potenzialità*, in *Il Mulino*, 2012
- RANELLETTI O., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1934
- RANELLETTI O., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1931
- REINHART C.M. – ROGOFF K.S., *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton, 2009, trad. it. *Questa volta è diverso. Otto secoli di follia finanziaria*, Milano, 2010
- REPACI F., *Disavanzi, debiti pubblici e l’art. 81 della Costituzione*, Milano, 1955
- RESCIGNO G.U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, 2002
- RESCIGNO G.U., voce *Forme di Stato e forme di governo – I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV, Roma, 1989
- RICCA SALERNO G., *La legge del bilancio*, Milano, 1880

- RIVOSECCHI G., *Gli organi e le procedure di controllo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 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* (www.rivistaaaic.it), n. 3, 2012
- RIVOSECCHI G., *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012
- RIVOSECCHI G., *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2001
- RIVOSECCHI G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007
- RIVOSECCHI G., *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del Governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaaic.it), n. 1, 2012
- ROGARI U., *Il bilancio dello Stato. Evoluzione giuridica ed economica con esame comparativo dei bilanci degli altri paesi*, Padova, 1977
- ROMANO S., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1940
- ROMANO S., *I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia (1912)*, in *Scritti minori*, vol. I, Firenze, 1950
- ROMANO S., *Saggio di una teoria delle leggi di approvazione*, in *Il Filangeri*, XIII, 1898
- ROSE R., *L'espansione della sfera pubblica*, (1984), tr. it., Bologna, 1988
- ROSSI PASSAVANTI E., *Manuale di contabilità di Stato*, Roma, 1954
- ROTELLI E., *Forme di governo nelle democrazie nascenti (1689-1799)*, Bologna, 2005
- RUINI M., *Il bilancio dello Stato*, in *Rivista di politica economica*, 1951 (ora anche in *Scritti di Meuccio Ruini. La nostra e le cento Costituzioni del mondo*, Milano, 1962
- RUSCONI G. E., *La sovranità tedesca e le istituzioni europee*, in *Il Mulino*, 2012
- SALERNO G.M., *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2012
- SALERNO G.M., *Sulla forza prescrittiva dei nuovi principi norme secondarie sempre più determinanti*, in *Guida al diritto*, 2012

- SALVEMINI G., *Introduzione, sommario e conclusioni*, in ID. (a cura di), *I guardiani del bilancio. Una norma importante ma di difficile applicazione: l'articolo 81 della Costituzione*, Venezia, 2003
- SALVEMINI M.T., *Poteri di bilancio e sistema istituzionale italiano*, Intervento al Convegno di studi amministrativi «Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità», Varenna, 21 settembre 2012, dattiloscritto
- SANDULLI A.M., voce *Legge (diritto costituzionale)*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. IX, Torino, 1963
- SCACCIA G., *La giustiziabilità della regola sul pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaaic.it), n. 3, 2012
- SCAGLIARINI S., *Il decreto «blocca spese» e la garanzia costituzionale dell'obbligo di copertura finanziaria: spunti per la ricerca di un percorso alternativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002
- SCAGLIARINI S., *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Milano, 2006
- SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO DEL BILANCIO, *La governance economica europea. Elementi di documentazione*, Roma, giugno 2013
- SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Dossier n. 322*, Roma, dicembre 2011
- SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all'indebitamento. Dossier n. 287*, Roma, aprile 2011
- SEPE O., *Atto normativo ed atto amministrativo generale*, in *Studi in onore di F. Carbone*, Milano, 1970
- SICA V., *Bilancio dello Stato e programmazione economica (profili giuridici)*, Napoli, 1964
- SICA V., *Osservazioni sulla «legge del bilancio»*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1960
- SICLARI D., *Globalizzazione finanziaria e ruolo dello Stato. A partire dal libro di Giuseppe Di Gaspare*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2012
- SIMONCINI A., *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e "livelli essenziali" nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, 2003

- SMURAGLIA C., *Sulla intangibilità dei diritti sociali nel contesto costituzionale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1994
- SORRENTINO F., *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova, 2004
- SPAGNA MUSSO E., voce *Emendamento*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Milano, 1965
- SPAVENTA L., *La grande crisi finanziaria del nuovo millennio*, Roma, 2008
- STIGLITZ J., *Serve una nuova Bretton Woods*, in *La Repubblica*, 10 novembre 2008
- STRAMACCI M., *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in *Rassegna parlamentare*, 1959
- SUCAMELI F., *Il patto di stabilità interno fra politica e diritto*, in *Quaderni costituzionali*, 2004
- TORANO V., *Contributo sulla definizione di «pubblica amministrazione» rilevante per l'applicazione delle disposizioni in tema di finanza pubblica*, in *Foro amministrativo - Consiglio di Stato*, 2013
- TOSATO E., *Sulla natura giuridica delle leggi tributarie*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, vol. I, Padova, 1940
- TOSATO G.L., *Il Fiscal Compact*, in G. AMATO – R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze, 2013
- TOSATO G.L., *Il sì all'ESM della Corte costituzionale tedesca*, in www.affarinternazionali.it
- TOSATO G.L., *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012
- TREMONTI G., *La paura e la speranza. Europa: la crisi globale che si avvicina e la via per superarla*, Milano, 2008
- TUCCIARELLI C., *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, 2012
- VALENTINI G. B., *Il bilancio pubblico*, Milano, 1927
- VALICENTI R., *Equilibrio di bilancio e coordinamento della finanza pubblica delle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaaic.it), n. 1, 2012
- VEGAS G., *Il nuovo bilancio pubblico*, Bologna, 2010
- VEGAS G., *Un esempio di costituzionalismo economico ante litteram: l'art. 81, quarto comma, della Costituzione repubblicana*, in *Rivista di politica economica*, 2006
- VIRGA P., *Diritto costituzionale*, Palermo, 1952
- VIRGA P., *Diritto costituzionale*, Milano, 1967

- VITAGLIANO G., *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, Roma, 1910
- VITERBO A. – CISOTTA R., *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Diritto dell'unione europea*, 2010
- WILDAVSKY A., *Implicazioni politiche delle riforme del bilancio: un'analisi retrospettiva*, in *Problemi di amministrazione pubblica*, 1994
- ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1948