

The impact of the economic
crisis on the EU Institutions and
Member States

El impacto de la crisis económica
en las Instituciones de la UE y los
Estados Miembros

Edited by:

FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN
MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ
ENRIQUE GUILLÉN LÓPEZ
JUAN FRANCISCO SÁNCHEZ BARRILAO



Universidad de Granada
EIG

European Integration and Globalization

Centre of Excellence



THOMSON REUTERS
ARANZADI

Primera edición, 2015



THOMSON REUTERS PROVIEW eBooks
Incluye versión en digital

Proyecto de Investigación de Excelencia de la Junta de Andalucía SEJ-4931: Reformas estatutarias y desarrollo estatutario en el marco de la Unión Europea

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters
Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2015 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Francisco Balaguer Callejón, Miguel Azpitarte Sánchez, Enrique Guillén López y Juan Francisco Sánchez Barrilao]

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, SA
Camino de Galar, 15
31190 Cizur Menor (Navarra)
ISBN: 978-84-9098-272-3
Depósito Legal: NA 653/2015

Printed in Spain. Impreso en España
Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA
Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL
Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11
31013 - Pamplona

Dedicated to Peter Häberle

Contents

	<i>Page</i>
FOREWORD	23
PRESENTACIÓN	27
 1	
EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS ANTE LA CRISIS ECONÓMICA: BANCO CENTRAL EUROPEO, CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, COMISIÓN EUROPEA Y PARLAMENTO EUROPEO	31
CRISTINA ELÍAS MÉNDEZ	
1. Consideraciones preliminares	31
2. Banco Central Europeo	34
3. Consejo Europeo	42
4. Consejo de la Unión Europea	50
5. Comisión Europea	51
6. Parlamento Europeo	54
7. Conclusiones y propuestas	56
 2	
LE MISURE ANTICRISI ADOTTATE DALL'UNIONE EUROPEA: UNO SGUARDO D'INSIEME (TRA CONTINUITÀ DELLE SCELTE ISTITUZIONALI, INTEGRAZIONE NEGATIVA E DECONSTITUZIONALIZZAZIONE DEL DIRITTO SOVRANAZIONALE)	61
MARCO BENVENUTI	
1. Considerazioni preliminari	61
2. Sincronie curiose	65

	<i>Page</i>
3. Parole nuove	75
4. Prospettive inedite	104
5. Considerazioni finali	113
6. Bibliografia citata nel testo	117

3

LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN RELACIÓN A LAS MEDIDAS ADOPTADAS ANTE LA CRISIS ECONÓMICA 129

AUGUSTO AGUILAR CALAHORRO

1. Introducción. La «creación» de la Unión Europea por el Tribunal de Justicia	129
2. La Unión de Derecho y el principio democrático	131
3. La Unión «de derechos» y el Mercado interno	135
4. La Unión Monetaria y la crisis del Euro: el asunto «Pringle»	140
4.1. Control material del poder de reforma de los Tratados por el TJ	143
4.2. La distinción entre la política económica y la integración monetaria	144
4.3. Las estrictas condiciones macroeconómicas y la Troika	147
5. Control jurisdiccional y MEDE	149
6. Los derechos de los ciudadanos frente a los Memorándum de entendimiento	151
7. Algunas conclusiones	156

4

EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN ESPAÑA: EL RENACIMIENTO DE LA POLÍTICA FRENTE A LA ECONOMÍA 161

AUGUSTO AGUILAR CALAHORRO

1. El Estado Social como instrumento del ciudadano frente a los poderes económicos y el Mercado	161
---	-----

10

2. Las reformas constitucionales relativas a la estabilidad presupuestaria. El artículo 135, expresión del pensamiento único en España	161
3. La incidencia de la crisis en la distribución interna del poder: el fin del pluralismo	161
3.1. Redistribución interna del poder legislativo	161
3.2. Redistribución territorial del poder	171
4. El papel del TC en relación con las políticas europeas y las vinculadas a la crisis económica	177
5. La incidencia de la crisis frente a la democracia constitucional	181

5

EL REGIONALISMO ITALIANO EN LA ENCRUCIJADA 181

Una película en rodaje. Capítulo II: «la integración (in)visible»

ANNA MARGHERITA RUSSO

1. Prólogo. El «segundo capítulo» de la película: reflexiones introductorias	181
2. Escena I: La fragmentación del mapa territorial local: de la racionalización a la «Desaparición forzada» de los entes territoriales intermedios	191
3. Primer rasgo: el derecho «emergencial» (recorte de los gastos de la política)	191
4. Segundo rasgo: la racionalización legislativa del sistema: la «ayuda» del juez constitucional hacia una reorganización territorial orgánica	201
5. Escena II: el proyecto de reforma constitucional: por fin «habemus senatum» territorial... ¡sin autonomías territoriales!	211

Page

6

LA «FORMICA» TEUTONICA E LE «CICALE» MEDITERRANEE: LE CONTRADDIZIONI DELLA LOCOMOTIVA TEDESCA 225

MARIA DANIELA POLI

1. La «formica» teutonica e le «cicale» mediterranee 225
2. Gli effetti della crisi economica in Germania 226
3. Il paradigma del pareggio di bilancio e del freno all'indebitamento come modello per l'Europa: è vera soluzione? 240
4. Contraddizioni politiche, storiche e costituzionali dell'atteggiamento tedesco in Europa 248

7

LA RÉPONSE TERRITORIALE FRANÇAISE AUX DÉFIS ÉCONOMIQUES 257

KATIA BLAIRON

1. Une absence de projet territorial global regrettable 258
 - 1.1. Un millefeuille législatif 262
2. Des résultats d'importance variable 267
 - 2.1. La région, nouveau colosse aux pieds d'argile? 267
 - 2.2. La métropole, véritable poumon territorial 270
 - 2.3. Le département, future coquille vide 274
3. Conclusion: la décentralisation à tout prix? La question de l'égal accès aux prestations locales 276

8

AUSTERIDAD Y DERECHOS FUNDAMENTALES EN PORTUGAL: EPISODIOS DE UNA CRISIS INTERMINABLE 279

MARIANA CANOTILHO

1. Introducción 279

Page

2. Políticas públicas y derechos fundamentales en el período de crisis 281
 - 2.1. Educación 282
 - 2.2. Sanidad 284
 - 2.3. Trabajo 287
 - 2.4. Pensiones 289
 - 2.5. Seguridad Social 291
 - 2.6. Negociación colectiva 293
3. Conclusiones 294

9

TOWARDS A BREXIT? IL RAPPORTO TRA IL REGNO UNITO E L'UNIONE EUROPEA DI FRONTE ALLE SFIDE DELLA CRISI ECONOMICO-FINANZIARIA 297

ANDREA ROMANO

1. Introduzione: crisi finanziaria e crisi costituzionale nel Regno Unito 297
2. Costituzione ed economia al tempo della crisi: alcune riflessioni nella dottrina britannica 300
3. Il rapporto tra Unione europea e Regno Unito e le tensioni in materia economico-finanziaria 302
4. Sovranità del parlamento e principio del primato del diritto europeo: implicazioni per il governo dell'economia? 307
5. Itinerari «centrifughi» della crisi economico-finanziaria 309
 - 5.1. Fiscal compact 311
 - 5.2. Unione bancaria 312
 - 5.3. Tassa sulle transazioni finanziarie 313
 - 5.4. Migrazione economica (europea) e diritti 316
6. Considerazioni finali 317

	<i>Page</i>
10	
IRELAND'S AFTER-PARTY: REFLECTIONS ON THE HAEMORRHAGING OF THE ECONOMY FROM A LEGAL PERSPECTIVE	319
HELEN KERR	
1. Introduction	319
2. The Haemorrhaging of the Irish Economy	320
3. Reeling the effects of the After-Party: The Executive Response to the Crisis	323
4. Contested Agents of Recovery	325
5. Domestic Constitutional Delimitations	328
6. Concluding Reflections	329
7. Bibliography	332
11	
L'IMPATTO DELLA CRISI SULL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE DELLA REPUBBLICA DI GRECIA	335
GIULIA ARAVANTINOÙ LEONIDI	
1. Premessa	335
2. Cronaca di una crisi annunciata	338
2.1. <i>I prodromi della crisi</i>	338
2.2. <i>L'annuncio del referendum sull'accordo di prestito e le dimissioni del governo Papandreou</i>	343
2.3. <i>Le elezioni del 2012</i>	345
3. L'impatto della crisi economica sulla Costituzione	347
3.1. <i>Il potere giudiziario: i giudici del Consiglio di Stato e i diritti alla prova della crisi economica</i>	348
3.2. <i>Il Parlamento dinanzi ai rinnovati vincoli europei al governo dei conti pubblici</i>	361
3.3. <i>Esecutivo</i>	368
4. L'impatto della crisi sul sistema politico greco	368
5. Considerazioni conclusive: la Grecia in Europa oltre la crisi	374

	<i>Page</i>
12	
QUO VADIS EUROPA? LA DEGENERAZIONE POPULISTICA UNGHERESE TRA CRISI ECONOMICA E CRISI COSTITUZIONALE	375
FAUSTO VECCHIO	
1. Quo vadis, Ungheria?	379
2. L'ortodossia economica e il suicidio politico della coalizione tra socialisti e liberali	381
3. L'eterodossia economica e il successo di FIDESZ	384
4. Quo vadis, «Europa»?	386
5. Bibliografia	388
13	
POLONIA: «¿A GREEN ISLAND OF STABILITY IN THE EU ECONOMIC CRISIS?»	389
VALENTINA FAGGIANI	
1. El secreto de una isla verde de estabilidad: la resistencia de Polonia a la crisis económica	389
2. La «marcha de Polonia» hacia la Unión Europea: la adhesión a la UE y la no-adhesión al euro	395
3. La recepción por parte de Polonia de las medidas anti-crisis adoptadas en el seno de la UE	400
3.1. <i>El auto del TC polaco sobre el «Fiscal Compact»</i>	400
3.2. <i>La sentencia del TC polaco sobre la Decisión del Consejo Europeo 2011/199/UE</i>	404
3.3. <i>El principio del «equilibrio presupuestario»</i>	409
4. Algunas «zonas de sombra» en la política económica de Polonia: el procedimiento de déficit excesivo	411
5. Conclusiones	413

	<i>Page</i>		<i>Page</i>
14		5. Conclusão	449
L'UNIONSVERFASSUNGSRECHT AUSTRIACO ALLA PROVA DELLA CRISI ECONOMICA EUROPEA	415	16	
ULRIKE HAIDER-QUERCIA		MANIFESTACIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICA GLOBAL EN RUSIA: LA EXPERIENCIA DE SUPERACIÓN Y DESAFÍOS MODERNOS	453
1. Introduzione	415	ELENA RAFALYUK	
2. La situazione dei debiti e del disavanzo pubblico in Austria	416	1. Introducción	453
3. Quadro generale dei rapporti tra l'ordinamento giuridico austriaco e l'Unione europea	417	2. Manifestación de la crisis económica global de 2008 en Rusia: características y medidas de reacción	454
4. La revisione costituzionale e la partecipazione del Parlamento alle deliberazioni del Meccanismo europeo di stabilità	421	3. Plan anticrisis 2015: prioridades claves	464
5. L'attuazione del fiscal compact con legge ordinaria e la discussione sulla sua compatibilità costituzionale	424	4. Las perspectivas de la colaboración regional integral en la situación de la crisis económica global	466
6. Le pronunce del VfGH sull'adesione dell'Austria al MES e al fiscal compact: scelta politica, che trova sistemazione dogmatica nella giurisprudenza costituzionale	426	5. Conclusiones y recomendaciones	469
7. La mancata previsione del criterio della limitazione dell'indebitamento a livello costituzionale e le misure di adattamento del patto di stabilità interno tra Bund, Länder e Comuni	433	17	
8. Conclusioni	435	CHINA'S GROWTH PATH TO INNOVATIVE AND SUSTAINABLE ECONOMIC DEVELOPMENT	471
15		ZHENYAN XI	
POLÍTICAS PÚBLICAS E EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 EM TEMPOS DE CRISE	437	1. Introduction	471
HUGO CÉSAR ARAÚJO DE GUSMÃO		2. The Governance Structure	474
1. Introdução	437	3. China's move toward peaceful development based on its own economic model	478
2. Momento constituinte e crise econômica na gênese da constituição de 1988	438	3.1. <i>The Command Economy</i>	479
3. O Persil social da constituição de 1988	442	3.1.1. Irrational economic policy	479
4. Direitos sociais e políticas públicas	447	3.1.2. Setting up national economic command apparatuses	479
16		3.1.3. Industrialization in urban areas	480
		3.1.4. Land reform and institutional setting in rural areas	480
		3.2. <i>The Market-oriented Economy</i>	481
		3.2.1. The first stage of China's reform and transition from 1978 to 1984	482

	<i>Page</i>
3.2.2. The second stage from 1985 to 1992	482
3.2.3. The Third stage from 1993 to 2007	483
4. Socialist road with Chinese characteristics	483
5. Conclusion	485
References	487
18	
LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DEI VINCOLI EUROPEI DI BILANCIO	489
LAURA FROSINA	
1. La nuova governance europea dei conti pubblici e il suo impatto a livello costituzionale	489
2. Il pareggio di bilancio e il freno all'indebitamento («Schuldenbremse») nella riforma costituzionale tedesca del 2009	494
3. La costituzionalizzazione del principio di «estabilidad presupuestaria» in Spagna e la sua attuazione legislativa	500
4. L'«equilibres des finances publiques» nella Costituzione francese e la legge organica n. 2012-1403 sulla programmazione e la «governance» dei conti pubblici	507
5. La riforma costituzionale italiana sull'equilibrio dei conti pubblici	511
6. Uno sguardo agli altri Paesi dell'Eurozona. Cenni di diritto comparato	519
7. Conclusioni	521

19	
LA INCIDENCIA DE LA CRISIS EN LA DISTRIBUCIÓN INTERNA DEL PODER ENTRE PARLAMENTOS Y GOBIERNOS NACIONALES	527
SABRINA RAGONE	
1. Introducción. Crisis económica e integración europea: una «mezcla explosiva» que socava los equilibrios entre las instituciones nacionales	527
2. Los parlamentos ante el ascenso de los gobiernos a nivel europeo e interno	530
2.1. El nivel europeo	530
2.2. El nivel nacional	532
3. Los (escasos) progresos del papel de los parlamentos ..	542
4. Algunas breves conclusiones	548
20	
L'IMPATTO DELLA CRISI ECONOMICA SULLA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEL POTERE	551
<i>Alcune tendenze comuni nei paesi membri dell'Unione Europea</i>	
GRETA MASSA GALLERANO	
1. Delimitazione del campo di indagine e tendenze comuni	551
2. Riduzione della spesa pubblica, riforme costituzionali e «riordino» degli enti territoriali	553
3. Considerazioni conclusive	570
21	
CORTI COSTITUZIONALI E GOVERNANCE ECONOMICA: DEMOCRAZIA E DIRITTI FONDAMENTALI NEL TURBINE DELLA CRISI ECONOMICA	573
TOMMASO NICOLA POLI	
1. Considerazioni introduttive. Crisi economica e crisi costituzionale	573

	<u>Page</u>		<u>Page</u>
2. La mappa della tutela giudiziale nella nuova «governance» economica europea	579	4. La giustiziabilità dei diritti sociali come possibile, ma di per sé insufficiente, rimedio	637
3. Gli interventi giudiziali preventivi sui meccanismi di tutela dei disavanzi pubblici eccessivi	582	5. L'incidenza sugli altri diritti: in particolare, sui diritti «di prima generazione» e sul diritto alla tutela giudiziale	646
3.1. La sovranità finanziaria dei Parlamenti nazionali: due approcci a confronto	584	6. Riflessioni finali. Prospettive future e alternative possibili	650
3.2. Il primo rinvio pregiudiziale tedesco sui poteri della BCE: un monito all'Unione?	590	23	
3.3. Il <i>découpage</i> del Conseil constitutionnel: la decostruzione formale del Fiscal compact come tentativo di difesa della Costituzione francese	594	DEMOCRAZIA, DIRITTI, MOVIMENTI: DIMENSIONI COSTITUZIONALI DELLA CRISI	655
4. Le misure interne di riduzione della spesa pubblica di fronte al sindacato delle Corti costituzionali	596	ANGELO SCHILLACI	
5. La recessione seriale delle prestazioni sociali nella giurisprudenza costituzionale italiana della crisi economica	599	1. Lo scenario	655
5.1. (Segue) Atteggiamenti ondivaghi in tema di trattamenti stipendiali	604	2. Movimenti e democrazia rappresentativa	659
5.2. (Segue) La compressione dell'autonomia regionale nella disciplina dei diritti	608	2.1. Movimenti e crisi della democrazia	659
6. La giurisprudenza portoghese sulla crisi economica: primi «rigurgiti» di sistema	614	2.2. «Al di qua della rivoluzione». «Movimenti, democrazia, diritti»	664
7. Osservazioni conclusive	617	2.3. Movimenti, partiti e costruzione di unità	668
22			
L'INCIDENZA DELLE POLITICHE DIRETTE AD AFFRONTARE LA CRISI ECONOMICA SUI DIRITTI COSTITUZIONALI	623		
FRANCESCO CORFIATI			
1. Introduzione	623		
2. La lunga traiettoria storica dei diritti sociali, dagli albori alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea	624		
3. Il devastanti effetti delle politiche «anti-crisi» sui diritti sociali e sui diritti dei lavoratori	632		

- R., CARL. *China's Political Economy: The Quest for development since 1949*, Oxford University Press, 1987.
- S. V. LAWRENCE and Michael F. MARTIN. «Understanding China's Political System». Congressional Research Service, March 20, 2013.
- T. BRENNAN, «Which Third Way?», *Thesis Eleven*, No. 64, 2001, pp. 39-65.
- The Economist*, 2013. «The party's new blueprint». *The Economist*, 16 November 2013. <http://www.economist.com/blogs/analects/2013/11/reform-china>.
- The Group of Writing of Ningxia Party School. Sanshinian Jingji Tizhi Gaige de Weida Licheng. *Ningxia Daily*, July 18, 2008.
- W. ZHENGYI. *Understanding Transition in China: Domestic Tensions, Institutional Adjustment and International Forces*. SIS, Peking University, China.
- World Bank (WB) and Development Research Centre (DRC) of the State Council, People's Republic of China, 2013. *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*. Washington, D.C.: World Bank.
- Y. HUANG and B. WANG. «Rebalancing China's economic structure». *China: The Next Twenty Years of Reform and Development*. Ross Garnaut, Jane Golley and Ligang Song (eds.), 2010.
- Z. YINAN, «Uphold Constitution, Xi says», *China Daily*, December 5, 2012. <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64099/7530689.html>
<http://english.peopledaily.com.cn/constitution/constitution.html>
http://news.xinhuanet.com/mrdx/2014-12/04/c_133831025.html
<http://www.china.org.cn/english/Political/29034.html>

La costituzionalizzazione dei vincoli europei di bilancio

18

Laura FROSINA

Ricercatora in Diritto Pubblico Comparato
 Dipartimento di Scienze politiche
 Università di Roma la «Sapienza»

1. LA NUOVA GOVERNANCE EUROPEA DEI CONTI PUBBLICI E IL SUO IMPATTO A LIVELLO COSTITUZIONALE

L'emersione e il sopravanzare della crisi finanziaria in Europa, con la crisi dei debiti sovrani e le conseguenti minacce per la stabilità dell'Eurozona, hanno palesato ben presto la necessità di offrire una risposta unitaria¹. L'aggravarsi della situazione, soprattutto con il rischio di *default* di alcuni Paesi, ha portato l'Unione europea a rispondere con un forte acceleramento del processo di integrazione economico-finanziaria, che ha condizionato incisivamente le dinamiche riformiste dei singoli ordinamenti costituzionali nazionali². Nello specifico l'Unione europea ha portato avanti un'ampia azione riformatrice articolata in un complesso di interventi di varia natura, non soltanto legislativi, rivolti principalmente a promuovere il rafforzamento di alcune politiche cruciali per la crescita

1. Sulle origini e i profili istituzionali ed economici della crisi si rinvia, in particolare, a G. CERRINA FERRONI, G. F. FERRARI (cur.), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato*, Torino, Giappichelli, 2012; R. BIFULCO, O. ROSELLI (cur.), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, Giappichelli, 2013.
2. Sulle conseguenze costituzionali della crisi v., tra gli altri, X. CONTIADES, *Constitutions in the Global Financial Crisis. A comparative analysis*, Center for European Constitutional Law, Ashgate, 2013.

un meccanismo permanente di gestione della crisi. Il Trattato, modificato rispetto alla sua versione originaria firmata nel 2011, ha previsto l'istituzione anticipata (a partire dal luglio 2012) di un'organizzazione finanziaria internazionale, denominata meccanismo europeo di stabilità, diretta a promuovere e a salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro⁸.

Il Trattato sul Fiscal Compact è stato sottoscritto, invece, in occasione del Consiglio europeo del 1-2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell'Unione europea, ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca. Il Fiscal Compact⁹, così come il Trattato istitutivo del MES, si configura come un Trattato di diritto internazionale non facente parte del diritto primario dell'Unione, in quanto adottato al di fuori delle procedure di revisione dei Trattati¹⁰. Si prefigge di rafforzare l'unione economica e monetaria attraverso l'imposizione di alcune regole fondamentali – incluse nel Titolo III dedicato al Patto di Bilancio – dirette a potenziare e a rendere meglio operativi i meccanismi di stabilità finanziaria¹¹. Tali regole consistono principalmente: nella previsione del pareggio di bilancio, che si considera conseguito se il saldo strutturale annuale è pari all'obiettivo di medio termine specifico per Paese, quale definito nel Patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite di un disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL nominale (art. 3, paragrafo 1, lett. b))¹²; in un percorso di riduzione del debito pubblico rispetto al prodotto interno lordo, a ritmo medio di un ventesimo l'anno (per la parte eccedente), qualora il loro rapporto superi il valore di riferimento del 60% (art. 4); nella introduzione di un meccanismo di *correzione automatica* nel caso di deviazioni significative dal valore

concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità».

8. G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 463 ss.
9. Il Fiscal Compact è entrato in vigore il 1° gennaio 2013 ai sensi dell'articolo 14. Tale articolo prevede che il Trattato sarebbe entrato in vigore in quella data a condizione che dodici Stati della zona euro avessero depositato il proprio strumento di ratifica.
10. Il Trattato è stato approvato dai rappresentanti degli esecutivi nazionali e non è passato all'esame del Parlamento europeo, che si è espresso contro il *Fiscal Compact* con una mozione approvata a larga maggioranza. Sulla procedura di approvazione del Trattato e sul limitato coinvolgimento delle istituzioni parlamentari si v., tra gli altri, I. CIOLLI, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012.
11. Sui contenuti del Trattato cfr. F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. «pareggio di bilancio»*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012, p. 3 ss.; F. FABBRINI, *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2012, p. 434; D. MORGANTE, *Note in tema di «Fiscal Compact»*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2012.
12. È previsto soltanto per gli Stati che godono di un rapporto tra il debito pubblico e il PIL inferiore al 60% di raggiungere un disavanzo strutturale dell'1,0% del PIL.

di riferimento, o dal percorso di aggiustamento verso di esso, che include l'obbligo di attuare le misure per correggere la deviazione entro un determinato arco temporale [articolo 3, paragrafo 1, lett. e)].

In forma simile ma non eguale al Patto Euro-plus, anche il *Fiscal Compact* ha stabilito che, entro un anno dalla sua entrata in vigore, le nuove regole di bilancio dovranno produrre effetti nel diritto nazionale degli Stati aderenti tramite disposizioni permanenti e vincolanti, preferibilmente di natura costituzionale, ovvero garantendone il rispetto in modo rigoroso lungo tutto il processo nazionale di bilancio (art. 3, par. 2). A garanzia di tali previsioni, il Trattato ha introdotto una procedura di controllo che fa capo alla Corte di Giustizia, a cui spetta verificare, su istanza di una parte contraente e con la mediazione della Commissione, l'attuazione degli obblighi previsti in materia di disavanzo e costituzionalizzazione del pareggio di bilancio (art. 8).

Con la ratifica del Trattato, gli Stati membri si sono dunque impegnati a modificare la propria Costituzione, o ad autovincolarsi in maniera efficace, per rispettare le nuove regole sul governo dei conti pubblici. Le previsioni del Trattato hanno messo in luce dunque due aspetti correlati. Da un lato, il fenomeno di insufficienza costituzionale del diritto dell'Unione europea¹³, che ha richiesto un completamento a livello nazionale mediante l'approvazione di riforme preferibilmente di natura costituzionale. Dall'altro, la crisi costituzionale degli Stati membri che, sotto le pressioni finanziarie, hanno scelto di limitare significativamente la propria sovranità in materia di bilancio, attraverso revisioni delle proprie Costituzioni che riproducono i contenuti delle norme adottate attraverso un processo caratterizzato da uno scarso livello di legittimazione democratica¹⁴.

Non stupisce pertanto osservare che il processo di *governance* sinteticamente descritto, pur rafforzando e rendendo più solida l'Unione economica e monetaria, abbia prestato il fianco ad ampie e svariate critiche. Le principali critiche riguardano l'incremento delle dinamiche intergovernative e la marginalizzazione delle istituzioni parlamentari, il *deficit* democratico del diritto europeo e la sua forzata recezione nel diritto costitu-

13. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 91, che sottolinea come il processo di *governance*, abbia convalidato le tesi sulla natura composita della Costituzione della UE, quale risultante dalla integrazione del diritto dell'Unione e del diritto costituzionale degli Stati membri.
14. Nella dottrina italiana parla addirittura di «Costituzione abdicataria» G. FERRARA, *Regressione costituzionale*, in *Il Manifesto*, 2012, il quale ritiene che la Costituzione abdichi al suo ruolo in favore del dominio economico.

zionale degli Stati membri, il contenuto contrastante delle scelte politiche europee con l'impianto della Costituzione economica e la strutturazione del *Welfare* in alcuni Stati membri¹⁵. Ciò ha sollevato un ampio dibattito giuridico che ha fatto da sfondo ai processi di revisione costituzionale e legislativa intervenuti nei rispettivi ordinamenti nazionali per ratificare e dare attuazione al Fiscal Compact¹⁶.

Partendo da tali considerazioni preliminari, scopo di questa analisi sarà quello di esaminare i contenuti delle riforme costituzionali sul pareggio bilancio approvate in taluni ordinamenti nazionali, per poi operare una valutazione comparativa tra le stesse e dei principali problemi interpretativi e applicativi cui hanno dato luogo¹⁷. Il percorso di indagine compiuto spingerà ad operare, in chiusura, una breve riflessione sulle conseguenze e i possibili scenari futuri legati a questa nuova fase del processo di integrazione economica e finanziaria scaturita dalla crisi.

2. IL PAREGGIO DI BILANCIO E IL FRENO ALL'INDEBITAMENTO («SCHULDENBREMSE») NELLA RIFORMA COSTITUZIONALE TEDESCA DEL 2009

La Repubblica federale tedesca è stata la prima ad approvare il 29 luglio 2009 una riforma costituzionale che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio e un freno all'indebitamento pubblico (c.d. *Schuldenbremse*)¹⁸, divenendo così un punto di riferimento per gli altri Stati membri che hanno adottato in seguito riforme di contenuto analogo. In dottrina

15. Sui profili problematici della *governance* economica della Ue e, in generale, sulle conseguenze della crisi economica e costituzionale in Europa v. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisis económica y crisis constitucional en Europa*, in *Revista española de Derecho constitucional*, n. 98, 2013, p. 91 ss., il quale evidenzia come il recupero della democrazia pluralista e delle funzioni del diritto costituzionale dovrà fondarsi su un ambito sovranazionale pienamente democratico.
16. Ogni Stato avrà tempo fino al 1° gennaio 2014 per introdurre la regola sul pareggio di bilancio nella legislazione nazionale.
17. Per un'analisi comparata di tali riforme costituzionali si rinvia, in particolare, a F. FABBRINI, *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri della Ue*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2011, p. 933; A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011, R. BIFULCO, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in R. BIFULCO, O. ROSELLI (cur.), *op. cit.*, A. ARROYO GIL, I. M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, *La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia*, in *Revista española de Derecho constitucional*, n. 98, 2013, p. 149.
18. Le modifiche al *Grundgesetz* sono state approvate definitivamente nel giugno 2009 e sono contenute nella *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* (Articoli 91 c, 91 d, 104 b, 109, 109 a, 115, 143 d) del 29 luglio 2009.

si è parlato di «prima riforma costituzionale postnazionale», sottolineandone le strette interrelazioni con l'ordinamento europeo e, in particolare, le sue potenziali ricadute sulle scelte economiche e le regole finanziarie adottate tanto dall'Unione che dai singoli Stati membri¹⁹. In questa prospettiva la riforma costituzionale tedesca, che sul piano interno rappresenta un'ulteriore tappa del processo di revisione del federalismo avviato con la Grande riforma del 2006, ha assunto un valore paradigmatico nel contesto europeo, tanto più se si considera che è intervenuta prima ancora dell'avvio del processo di ristrutturazione della *governance* dei conti pubblici. Poste queste premesse è possibile analizzarne più nel dettaglio i contenuti.

La principale innovazione consiste nella affermazione del principio del pareggio di bilancio senza ricorrere al debito, superando così la c.d. *golden rule* prevista dall'art. 115 del *Grundgesetz*, che ammetteva la possibilità di ricorrere a forme di indebitamento per finanziare le spese in conto capitale²⁰. Il novellato articolo 109, c. 3, LF, chiarisce che i bilanci della Federazione e dei *Länder*, di norma, devono essere portati in pareggio senza ricorrere al prestito, prevedendo per la sola Federazione la possibilità di ricorrere all'indebitamento pubblico per un massimo dello 0,35% del PIL. In questo modo il legislatore costituzionale ha riservato un trattamento differenziato alla Federazione e ai *Länder*. Ha assegnato solo alla Federazione un margine di manovra, sia pur ristretto, per ricorrere all'indebitamento, mentre ha vietato ai *Länder* di ricorrere ad ogni forma di indebitamento, riconoscendo in compenso ad essi ampia autonomia per disciplinare i dettagli dei bilanci. Ha individuato, inoltre, due perio-

19. In questi termini v. R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011, p. 4, il quale sostiene che tale riforma va intesa nella sua dimensione *postnazionale*, che la sgancia da una logica esclusivamente nazionale e la pone in connessione con altri livelli ordinamentali, quello europeo e degli altri Stati membri, sia in termini di causa che di effetto.
20. Sui contenuti della riforma costituzionale tedesca del 2009 si v. A. ARROYO GIL, *La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania*, in *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, n. 10, 2010, p. 57; E. BERTOLINI, *I rapporti finanziari intergovernativi nell'evoluzione dell'ordinamento federale tedesco*, in G. F. FERRARI, *Fiscalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, Donzelli editore, 2010, p. 102 ss.; R. PÉREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di dir. amministrativo*, n. 1, 2011, p. 95 ss.; F. PEDRINI, *La costituzionalizzazione tedesca del Patto europeo di stabilità: il Grundgesetz «preso sul serio»*, in *Quaderni costituzionali* n. 2, 2011, p. 391 ss.; M. HARTWIG, *La costituzionalizzazione del pareggio nella Costituzione tedesca*, in R. BIFULCO, O. ROSELLI (cur.), *op. cit.*, p. 165 ss.; E. CORDERO GONZÁLEZ, *La reforma de la Constitución financiera alemana: en particular el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y de los Länder*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 29, 2012, p. 289.

di transitori per l'avvicinamento progressivo all'obiettivo del pareggio di bilancio, che termineranno nel 2016 per la Federazione e nel 2020 per i *Länder* (art. 143 d, c. 1, LF). Con tali previsioni il legislatore costituzionale ha cercato, quindi, di riequilibrare la posizione dei *Länder* rispetto alla Federazione, riservando loro un margine di tempo più elevato per rientrare nei parametri stabiliti dall'articolo 109, LF, oltretché un'ampia autonomia normativa per disciplinare i propri bilanci²¹.

Va osservato, poi, che nel costituzionalizzare la regola del pareggio di bilancio sono state ammesse alcune eccezioni.

La riforma costituzionale ha previsto la possibilità di limitazioni e deroghe alla regola del pareggio di bilancio, prendendo in considerazione come variabili la dimensione ciclica e le situazioni eccezionali di emergenza. Si tratta di due ipotesi distinte a cui si ricollegano diverse conseguenze.

La evoluzione ciclica viene contemplata dall'art. 109, c. 3, LF, e disciplinata nel dettaglio dall'articolo 115, c. 2, LF, ove si stabilisce che in presenza di andamenti congiunturali, che deviano dalle condizioni di normalità, si debba tener conto in modo simmetrico degli effetti sul bilancio, sia nelle fasi di ripresa che in quelle di declino²². In particolare, si stabiliscono regole puntuali nelle circostanze in cui il bilancio federale richieda il ricorso a un indebitamento pubblico superiore ai parametri stabiliti²³.

21. Va osservato che, a completamento delle nuove regole, l'art. 109, c. 5, LF sancisce la responsabilità congiunta della Federazione e dei *Länder* per garantire il rispetto degli obblighi previsti dal Patto di stabilità e crescita, stabilendo che le sanzioni per le eventuali violazioni saranno sostenute, rispettivamente, per il 65% dal primo e per il 35% dai secondi. La quota assegnata ai *Länder* viene suddivisa nel seguente modo: di una parte pari al 35% saranno chiamati a rispondere tutti i *Länder* in misura proporzionale alla rispettiva popolazione, la rimanente parte del 65% verrà ripartita tra i *Länder* che hanno causato la sanzione in misura proporzionale alla responsabilità. La disciplina di dettaglio viene affidata ad una legge federale che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*.

22. Sulle difficoltà di pervenire ad una definizione del concetto di condizioni di normalità, v. R. Bifulco, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale*, cit., p. 3, il quale osserva che «la disposizione, che riprende da vicino quanto prevedono le regole dei Trattati dell'Unione europea, è stata oggetto di forti critiche perché, non specificando il concetto di situazione normale (*Normallage*), non permetterebbe neppure di stabilire l'inizio dell'andamento congiunturale "deviante"».

23. Si specifica che gli scostamenti del ricorso effettivo al credito dalla soglia massima consentita debbano essere registrati su un apposito «conto di controllo» e che gli addebiti superiori alla soglia dell'1,5%, rispetto al PIL nominale, debbano essere ridimensionati tenuto conto dell'evoluzione del ciclo congiunturale.

La seconda ipotesi si riferisce, invece, alle calamità naturali o alle situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria (artt. 109, c. 3; 115, c. 2, LF). In questa ipotesi è consentito il superamento dei limiti di ricorso al debito, a condizione che sia autorizzato con una deliberazione approvata a maggioranza assoluta dai membri del *Bundestag*. Tale deliberazione deve essere collegata a un piano di ammortamento e, inoltre, il rimborso dei prestiti accesi deve avvenire entro un lasso temporale adeguato.

Un'altra deroga temporanea e parziale alla regola del pareggio di bilancio è stabilita dall'articolo 143 d, c. 2, LF, ove si prevede un regime speciale di aiuti finanziari per i cinque *Länder* di Brema, Berlino, Saarland, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein, a cui vengono destinati fondi di consolidamento per un importo complessivo pari a 800 milioni di euro da distribuire nel periodo che va dal 2011 al 2019. Le modalità individuate in tale articolo per la distribuzione dei fondi evidenziano come la loro concessione sia subordinata all'adozione di misure annuali di riduzione dei rispettivi *deficit* finalizzate al conseguimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio entro il 2020.

Va osservato, infine, che il nuovo sistema di *governance* dei conti pubblici congegnato dalla riforma trova una garanzia nella previsione di un meccanismo di controllo rivolto a prevenire gli indebitamenti eccessivi, ossia un meccanismo di *early warning* cooperativo. L'articolo 109 a, LF, stabilisce che, per evitare un'emergenza di bilancio, possono essere adottate con legge federale bicamerale (*Zustimmungsgesetz*) disposizioni concernenti: il controllo continuo della gestione di bilancio della Federazione e dei *Länder* da parte di un organismo comune (Consiglio di stabilità – *Stabilitätsrat*); le condizioni e le procedure per l'accertamento di un'imminente emergenza di bilancio; i principi regolanti l'elaborazione e l'attuazione di programmi di risanamento intesi a prevenire emergenze di bilancio.

A tale disposizione costituzionale è stata data in parte attuazione con l'apposita legge federale di esecuzione (*Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen – Stabilitätsratsgesetz – StabiRatG*), in vigore dal 1 gennaio del 2010, che ha istituito e regolato il Consiglio di stabilità quale nuovo organismo cooperativo incaricato di monitorare e valutare la situazione economica e finanziaria della Federazione e dei *Länder*. La legge ha previsto che il Consiglio di Stabilità, composto dal Ministro federale dell'economia e dell'innovazione tecnologica, dai Ministri delle Finanze dei *Länder*, e dal Presidente della Conferenza

dei Ministri delle Finanze dei *Länder*, si riunisce secondo le necessità – ma non meno di due volte l'anno – e che le sue deliberazioni avvengono a maggioranza dei due terzi. Il Consiglio, costituitosi il 28 aprile 2010, ha monitorato in questa delicata fase di transizione le relazioni finanziarie tra la Federazione e i *Länder*, premurandosi, soprattutto, di valutare i progressi compiuti nel risanamento dai cinque *Länder* che hanno ottenuto sovvenzioni supplementari a causa del loro particolare dissesto finanziario. A tal fine ha elaborato rapporti annuali individuando le misure eccezionali da adottare in caso di scostamento dai parametri previsti dalla riforma²⁴.

Per quanto riguarda, infine, l'entrata in vigore della nuova disciplina costituzionale di bilancio, il già citato articolo 143 d, comma 1, stabilisce che il freno all'indebitamento sia applicato a partire dal bilancio per il 2011, ma prevede due periodi transitori di avvicinamento progressivo agli obiettivi, che termineranno – come già detto – nel 2016 per la Federazione e nel 2020 per i *Länder*.

Quelli appena descritti sono, dunque, i principali contenuti della riforma costituzionale tedesca, che per certi versi ha anticipato le scelte economiche e i vincoli finanziari posti dal c.d. *Fiscal Compact*, la cui approvazione, d'altronde, è stata fortemente sostenuta dalla Germania.

La Germania tramite il Presidente della Federazione, Joachim Gauck, ha ratificato il *Fiscal Compact* il 27 settembre 2012. Per la ratifica si è dovuto attendere il via libera del Tribunale costituzionale federale che, con la nota sentenza del 12 settembre 2012, si è pronunciato sostanzialmente a favore della legittimità costituzionale delle leggi di ratifica del Trattato istitutivo del MES (MES) e del Trattato sul c.d. *Fiscal Compact*, richiedendo il rispetto di talune condizioni rivolte sostanzialmente a confermare la centralità del principio della democrazia parlamentare²⁵. Il giorno se-

24. Ad esempio, nel corso della quarta riunione del Consiglio, tenutasi il 1° dicembre 2011, sono stati concordati programmi di risanamento (*Sanierungsprogramme*) con i *Länder* di Berlino, Brema, Saarland e Schleswig-Holstein per il periodo che va dal 2012 al 2016. Su tale aspetto v. a R. DICKMANN, *Le regole della governance economica e il pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., p. 51-52.

25. Per un primo commento di questa sentenza v. P. RIDOLA, *Karlsruhe locuta causa finita? Il Bundesverfassungsgericht, il fondo Salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2012. Egli evidenzia come il *Bundesverfassungsgericht* abbia preteso anzitutto che «attraverso l'inserimento di riserve venga salvaguardato l'assenso del *Bundestag* su operazioni salva-stati che comportino per la *Bundesrepublik* oneri finanziari eccedenti il capitale per il quale essa si era originariamente obbligata con la sottoscrizione del Trattato» e che al *Bundestag* venga garantita un'esaustiva informazione anche attraverso «il canale della legittimazione personale dei rappresen-

guente sono state infatti promulgate la nuova Legge sulla partecipazione finanziaria al Meccanismo europeo di stabilità (*Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus – ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG*), e la Legge di ratifica del c.d. *Fiscal Compact* (*Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion – ESMVG*), entrambe già approvate dal *Bundestag* alla fine di giugno.

In linea con i contenuti della sentenza, la legge sulla partecipazione al Meccanismo europeo di stabilità ha attribuito al *Bundestag* la responsabilità in materia di bilancio e di stabilità finanziaria nelle questioni relative a tale meccanismo, in particolare nei casi in cui siano richieste decisioni maggiormente vincolanti ed economicamente più impegnative. Il legislatore, assecondando in questo modo le indicazioni del *Bundesverfassungsgericht*, ha previsto un pieno coinvolgimento del *Bundestag* in tutte le questioni che interessano la sua responsabilità in materia di bilancio, vincolando il rappresentante del Governo federale in seno al MES a formalizzare la sua posizione soltanto dopo aver ottenuto il consenso espresso dell'assemblea plenaria del *Bundestag*²⁶.

Per quanto concerne il *Fiscal Compact*, va osservato, invece, che nell'anno successivo alla sua ratifica si sono registrate talune complicazioni nelle relazioni finanziarie tra Federazione e *Länder* che hanno posticipato al 2013 l'approvazione della legge di attuazione del Trattato, mettendo il Governo tedesco in una posizione scomoda nel contesto politico europeo.

In un primo momento i *Länder* hanno espresso in seno al *Bundesrat* il proprio veto al disegno di legge governativo di attuazione del *Fiscal Compact*, già approvato dal *Bundestag* il 20 novembre 2012. Tale diniego ha portato i gruppi della maggioranza parlamentare (CDU/CSU e FDP) a presentare al *Bundestag* un secondo progetto di legge, di contenuto sostanzialmente analogo a quello governativo, che è stato approvato il 15 luglio 2013 dal *Bundesrat*, solo dopo che i *Länder* hanno ottenuto dalla

tanti della Repubblica federale negli organi di gestione del fondo». Cfr. 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; A. ZEI, *I riflessi della nuova governance europea dei conti pubblici nell'ordinamento tedesco*, in *Nomos* n. 3, 2012.

26. Ha chiarito, inoltre, che in tutti i casi in cui non sia previsto il coinvolgimento del *plenum* i poteri decisionali spetteranno alla Commissione bilancio, che è competente, *in primis*, a vigilare sulla preparazione ed esecuzione degli accordi per la concessione degli aiuti finanziari nell'Eurozona. Infine, ha definito nel dettaglio gli obblighi di informazione e comunicazione a carico del Governo federale nei confronti di entrambe le Camere.

Federazione la garanzia legislativa dei finanziamenti richiesti per il periodo compreso tra il 2014 e il 2019 (*Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags del 15 luglio 2013, BGBl. I n. 38 del 18 luglio 2013, p. 2398*)²⁷.

La Legge sull'attuazione del *Fiscal Compact* ha stabilito un limite massimo al deficit strutturale complessivo della Federazione, dei *Länder* e dei Comuni pari allo 0,5% del PIL, senza introdurre dei limiti specifici alla autonomia di bilancio garantita ai *Länder* dalla Legge fondamentale fino al 2019. Il compito di vigilare sull'applicazione e il rispetto di tale regola è stato affidato al Consiglio di stabilità, coadiuvato da un apposito Comitato (*Beirat*), integrato da rappresentanti della *Deutsche Bundesbank* e degli Istituti di ricerca, nonché da esperti nominati dai rappresentanti della Federazione e dei *Länder*, dalle associazioni degli enti locali e dagli enti di previdenza sociale.

L'approvazione della legge di attuazione del *Fiscal Compact* ha segnato, dunque, il punto di approdo di un lungo processo per mezzo del quale la Germania ha dimostrato il suo impegno e la sua piena compromissione con la costruzione della nuova *governance* europea dei conti pubblici.

3. LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DEL PRINCIPIO DI «ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA» IN SPAGNA E LA SUA ATTUAZIONE LEGISLATIVA

La Spagna è stato uno dei primi Paesi ad approvare nel 2011 una riforma costituzionale sulla c.d. stabilità finanziaria, sulla spinta dell'esempio tedesco e, soprattutto, sotto la pressione dei mercati finanziari e delle

27. Va chiarito che la ragione di questo ritardato adempimento legislativo non è dipesa dalle disposizioni del Trattato, che non aggravano i limiti all'indebitamento rispetto alla riforma costituzionale del 2009, ma piuttosto dai nodi irrisolti nei rapporti tra Federazione e *Länder*, che hanno avanzato specifiche rivendicazioni economiche in cambio del proprio appoggio alla legge di trasposizione e attuazione del *Fiscal Compact* nell'ordinamento tedesco. Per una ricostruzione dettagliata di tale vicenda si rinvia ad A. ZEB, *I nodi irrisolti delle relazioni finanziarie tra i livelli di governo bloccano la trasposizione delle regole del c.d. Fiscal Compact nell'ordinamento tedesco*, in *Nomos* n. 1, 2013, la quale evidenzia come i *Länder* abbiano iniziato a richiedere insistentemente finanziamenti compensativi ulteriori alla Federazione, fino alla fine del 2019, per far fronte agli oneri finanziari legati prevalentemente alla cancellazione dei compiti comuni e alla necessità di sostenere la spesa sociale gravante sui Comuni che ricadono nella loro responsabilità finanziaria. L'epilogo della vicenda con l'assenso del *Bundesrat* risulta strettamente connesso all'approvazione, il 24 giugno 2013, della legge istitutiva di un fondo straordinario di solidarietà per i danni cagionati dalle esondazioni che hanno colpito diverse regioni del Paese nei mesi di maggio e giugno 2013, per il quale la Federazione ha stanziato 8 miliardi di euro (BT Drs. 17/14078).

istituzioni europee²⁸. È noto, infatti, che la Spagna, insieme ad altri Paesi europei con un debito pubblico più elevato, sia stata colpita gravemente dalla crisi, alimentata internamente da un *deficit* ingente e dallo scoppio della bolla immobiliare.

Di fronte all'incalzare della crisi e alle sollecitazioni provenienti dalle istituzioni europee, il Governo Zapatero ha preannunciato la riforma costituzionale sul pareggio di bilancio ed è pervenuto poi, in tempi record, ad un accordo con il *Partido popular*, che ha permesso di approvare, il 27 settembre 2011, la revisione dell'articolo 135 della Costituzione spagnola pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 233.

Tale riforma, presentata come iniziativa parlamentare congiunta dai due principali partiti, è stata approvata molto rapidamente attraverso la procedura di revisione semplificata regolata dall'articolo 167 della Costituzione. Si è scelto di seguire tale procedura e non quella aggravata di cui all'articolo 168 per la revisione totale della Costituzione, o di alcune sue parti e disposizioni specifiche, con l'avallo del Tribunale costituzionale (*Auto* 9/2012)²⁹, che non ha rinvenuto alcun collegamento tra l'articolo 135 e tali parti e disposizioni (*Fundamentos jurídicos* 2). La riforma è stata approvata, ai sensi dell'articolo 167 Cost., a maggioranza dei tre quinti di ciascuna Camera e non è stata sottoposta a referendum popolare, poiché nessuna delle due Camere, attraverso un decimo dei suoi componenti, ha avanzato tale richiesta entro il termine di 15 giorni previsto in Costituzione.

Va osservato, inoltre, che l'approvazione della riforma è avvenuta in tempi rapidi grazie anche all'applicazione del procedimento di lettura unica al Congresso dei Deputati, che ha portato alla sua diretta discussione e approvazione in Assemblea senza il previo passaggio in Commissione³⁰; soluzione ritenuta legittima dal Tribunale costituzionale in quanto

28. Sottolinea l'importanza della riforma costituzionale tedesca come modello di riferimento per quella spagnola M. RIDADURA MARTÍNEZ, *La reforma del artículo 135 de la Constitución española: Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 2012, p. 239.

29. Il Tribunale costituzionale si è espresso su tali questioni in occasione del ricorso di amparo n. 5241-2011 presentato da alcuni deputati del gruppo parlamentare di *Esquerra Republicana- Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya y verds* contro varie risoluzioni e accordi adottati dal *plenum* e dalla presidenza del Congresso dei Deputati relative alle modalità procedurali da seguire per l'esame della proposta di riforma costituzionale dell'articolo 135. Con tale ordinanza il Tribunale ha dichiarato inammissibile il ricorso, ritenendo infondate la maggior parte delle questioni ivi sollevate.

30. V. art. 150 del *Regolamento del Congresso dei Deputati*

non oggetto di un divieto esplicito da parte di alcuna disposizione normativa vigente nell'ordinamento spagnolo³¹.

La riforma costituzionale dell'articolo 135 –che rappresenta la seconda revisione della Costituzione spagnola del 1978³²– è stata oggetto di ampie critiche da parte della dottrina per differenti ragioni che vanno dalla sua prematura approvazione rispetto agli impegni assunti in sede europea³³, al mancato coinvolgimento delle minoranze parlamentari, fino alle modalità procedurali che non hanno condotto alla celebrazione del referendum³⁴.

Passando all'esame dei contenuti, va osservato che la riforma ha costituzionalizzato, *in primis*, il principio/obiettivo della stabilità finanziaria (*estabilidad presupuestaria*) e ne ha imposto il rispetto a tutte le amministrazioni pubbliche (art. 135, c. 1)³⁵.

31. Sull'approvazione parlamentare «acelerada» di questa riforma costituzionale si rinvia, in particolare, P. GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, *La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución: especial consideración a la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 2012, p. 165 ss.
32. Ricordiamo che la prima riforma costituzionale risale al 1992, quando per ratificare il Trattato di Maastricht è stato modificato il secondo comma dell'art. 13 della Costituzione spagnola per estendere agli stranieri il diritto di elettorato passivo nelle elezioni municipali, conformemente con quanto prescritto da tale Trattato. Su questo tema si permetta di rinviare a L. FROSINA, *Dall'apogeo alla crisi. Il cammino incidentato delle riforme del Governo Zapatero*, in F. LANCHESTER (cur.), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 285, ove evidenzio che entrambe le riforme costituzionali abbiano dimostrato come le ragioni dell'integrazione europea siano state in grado di superare le consolidate resistenze alla revisione costituzionale.
33. Sottolinea questo aspetto F. BALAGUER CALLEJÓN, *op. cit.*, p. 100, il quale osserva come tale riforma costituzionale sia stata approvata quando ancora non esisteva un accordo su un nuovo Trattato, o una iniziativa sostanziale che potesse legittimare una modifica della Costituzione, ma unicamente prese di posizione informali da parte delle autorità europee.
34. Sugli aspetti procedurali più criticati legati all'approvazione di tale riforma costituzionale si sofferma L. FERRARO, *La crisi finanziaria e lo Stato autonomo spagnolo*, in *Rivista AIG*, n. 4, 2012.
35. Va osservato che la legislazione vigente nell'ordinamento spagnolo già contemplava il principio della *estabilidad presupuestaria*. Tale principio viene, infatti, riconosciuto dalla legge n. 18/2001, *de Estabilidad Presupuestaria*, poi modificata con il Regio Decreto Legislativo n. 2/2007, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*. Per quanto riguarda le Comunità autonome, la legge organica n. 5/2001, *complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*, successivamente modificata dalla legge organica n. 3/2006, impone il rispetto di tale principio anche alle Comunità autonome. Su questi temi v. V. RUIZ ALMENDRAL, *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, Madrid, La Ley, 2008.

Il novellato articolo 135 ha fissato, nello specifico, una serie di vincoli collegati a tale principio, stabilendo che Stato e Comunità autonome non potranno registrare un deficit strutturale che superi i margini fissati dall'Unione europea per gli Stati membri (art. 135, c. 2), né accumulare il debito pubblico complessivo, rispetto al PIL, che superi il valore di riferimento indicato nel Trattato sul funzionamento dell'Unione, vale a dire il 60% del PIL (art. 135, c. 3). Inoltre ha stabilito che per l'emissione di nuovo debito pubblico sia lo Stato che le Comunità autonome dovranno essere autorizzati da una legge e che, in linea generale, dovrà darsi priorità assoluta al pagamento del debito³⁶.

In tal modo la riforma ha costituzionalizzato i vincoli europei relativi al deficit e al debito pubblico, convertendoli nei parametri attraverso i quali valutare il rispetto del principio costituzionale di stabilità finanziaria nell'ordinamento spagnolo.

L'indicazione del limite massimo del deficit strutturale e dell'esatta ripartizione del deficit e del debito tra Stato e Comunità autonome è stata deferita ad una legge organica di attuazione, a cui il testo della riforma rinvia con il compito di sviluppare i principi sanciti in tale articolo (art. 135, c. 5)³⁷.

In tale contesto il legislatore costituzionale ha raccomandato anche alle Comunità autonome di adottare, conformemente con quanto previsto dai rispettivi Statuti di autonomia, ed entro i limiti previsti dalla riforma, le disposizioni necessarie per dare effettiva attuazione al principio di stabilità finanziaria (art. 135, c. 6).

Infine, in forma simile alla riforma costituzionale tedesca, il novellato articolo 135, c. 4, ha previsto una clausola di eccezione in base alla quale

36. Sui contenuti di tale riforma v., in particolare, a F. RUBIO LLORENTE, *La reforma del artículo 135 CE*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93, 2011, p. 206; E. ÁLAREZ CONDE, C. SOUTO GALVÁN (cur.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Madrid, IDP-URJC, 2012; M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE en Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 2012, p. 138; A. RODRÍGUEZ BEREJO, *La reforma constitucional del artículo 135 y la crisis financiera del Estado*, in *Crónica Presupuestaria*, n. 1, 2013; F. SÁNCHEZ BARRILAO, *La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución española*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 137, 2013, p. 679.
37. Nello specifico la riforma prevede che la legge organica fisserà: il limite massimo del deficit strutturale per lo Stato e le Comunità autonome in relazione al PIL; la distribuzione dei limiti del deficit e del debito tra le distinte amministrazioni pubbliche in casi eccezionali di superamento di tali limiti e le modalità e i tempi di correzione di eventuali scostamenti; la metodologia e il procedimento per il calcolo del deficit strutturale; la responsabilità di ciascuna amministrazione pubblica che non rispetti gli obiettivi di stabilità finanziaria.

i limiti relativi al deficit strutturale e al debito pubblico potranno essere superati in caso di catastrofi naturali, recessione economica o situazioni di emergenza straordinaria che sfuggono al controllo dello Stato e pregiudicano considerevolmente la situazione finanziaria o la sua sostenibilità economica e sociale. La valutazione di tali circostanze eccezionali dovrà essere compiuta dal Congresso dei Deputati con una deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi membri.

Questi sono i principali contenuti della novella costituzionale, con cui la Spagna ha formalizzato solennemente il suo impegno a partecipare al processo di consolidamento finanziario in corso nell'Ue, convertendosi in uno dei primi Paesi che ha incorporato le nuove regole della *governance* economica nel proprio ordinamento giuridico.

A tale riforma è stata poi data prontamente attuazione con la legge organica di *Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, n. 2/2012, approvata il 27 aprile 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 103 del 30 aprile. Nel preambolo la legge chiarisce che si prefigge di garantire la sostenibilità finanziaria di tutte le amministrazioni pubbliche, di incrementare la fiducia nella stabilità dell'economia spagnola e di rafforzare il compromesso della Spagna con l'Unione europea in materia di stabilità di bilancio. La principale novità della riforma consiste proprio nel suo titolo, che riconosce la sostenibilità finanziaria e la stabilità di bilancio come principi fondamentali sui quali deve fondarsi l'attività economico-finanziaria di tutte le amministrazioni pubbliche. Nello specifico per «sostenibilità finanziaria» si intende la capacità di finanziare impegni di spesa presenti e futuri nel rispetto dei limiti del deficit e del debito pubblico stabiliti dalla legislazione nazionale e dalla normativa europea (art. 4). Per «stabilità finanziaria» delle amministrazioni pubbliche si intende, invece, la situazione di equilibrio o di avanzo strutturale nei conti pubblici (art. 3.2).

Per quanto concerne il principio di stabilità finanziaria, la legge ha previsto che ciascuna amministrazione dovrà dare attuazione a tale principio nella predisposizione del proprio bilancio per non incorrere in una situazione di deficit strutturale, tenendo conto che è possibile derogarvi in situazioni eccezionali sulla base di una previa autorizzazione del Congresso dei Deputati a maggioranza assoluta (art. 11. 3).

Per quanto concerne il debito, il legislatore organico ha confermato che il volume complessivo del debito pubblico non potrà eccedere il 60% del PIL, specificando che tale limite dovrà essere ripartito tra le ammini-

strazioni pubbliche rispettando le seguenti proporzioni: il 44% a carico dell'Amministrazione centrale, il 13% per le Comunità autonome e il 3% per gli enti locali (art. 13.1).

La legge ha poi introdotto una procedura complessa per la individuazione degli obiettivi triennali di stabilità finanziaria per il complesso delle amministrazioni pubbliche. In base a tale procedura nel primo semestre di ogni anno il Governo, mediante accordo del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero delle Finanze e delle Amministrazioni pubbliche, e previo *informe* del *Consiglio di politica fiscale e finanziaria* e della *Commissione Nazionale dell'Amministrazione Locale*, fissa gli obiettivi generali di stabilità di bilancio e di debito pubblico per le amministrazioni pubbliche, nel rispetto dei parametri europei e delle raccomandazioni e delle opinioni espresse dalle istituzioni europee nel quadro delle procedure di *governance* (art. 15). L'accordo del Consiglio dei Ministri, corredato da un *informe* sulla situazione economica nazionale redatto dal Ministro dell'Economia e della Competitività, sarà sottoposto alle *Cortes Generales* per la sua approvazione parlamentare.

Per quanto riguarda più nello specifico le Comunità autonome, la legge organica ha previsto che, una volta approvati gli orientamenti finanziari generali, il Governo determinerà, su proposta del Ministro delle Finanze e delle Amministrazioni pubbliche, e previo *informe* del *Consiglio di politica fiscale e finanziaria*, una proposta contenente obiettivi specifici per ciascuna Comunità autonoma (art. 16), tenendo conto che il limite di indebitamento di ognuna non potrà superare il 13% del PIL regionale.

Per garantire il rispetto degli obiettivi finanziari definiti nel quadro delle procedure cooperative descritte, la riforma ha introdotto un complesso sistema di misure preventive, correttive e coercitive, rivolte a promuovere, correggere e a ripristinare forzatamente la stabilità finanziaria, soprattutto all'interno delle Comunità autonome³⁸.

Le misure di natura preventiva contemplano un meccanismo automatico per evitare che le amministrazioni incorrano in una situazione di *deficit* alla fine di ogni esercizio finanziario, e un meccanismo di allerta, in forza del quale il Governo invia una comunicazione all'amministrazione inadempiente che è tenuta ad adottare le misure necessarie entro un mese.

38. Per una analisi dell'impatto della crisi finanziaria nello Stato autonomo spagnolo si rinvia, in particolare, a E. ALBERTI ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonomo español*, in *Revista española de Derecho constitucional*, n. 98, 2013, p. 63 ss.

Le misure di natura correttiva sono previste, invece, nel caso in cui non vengano rispettati gli obiettivi prefissati riferiti alla stabilità di bilancio, al debito pubblico e alla spesa pubblica. In tal caso le Comunità autonome sono tenute a redigere un piano economico-finanziario per portare a termine i risultati nell'arco di un anno (art. 21). Inoltre, in tale ipotesi, tutte le operazioni di indebitamento che le riguardano dovranno essere autorizzate dallo Stato (art. 20). Qualora poi le Comunità autonome dovessero incorrere in una situazione di deficit strutturale giustificata dall'inverarsi di una delle situazioni eccezionali, verranno chiamate a redigere un piano di riequilibrio economico e finanziario³⁹. In caso di mancato adempimento, la legge contempla la possibilità di adottare misure coercitive che consentono al Governo di ricorrere come *extrema ratio* all'articolo 155 Cost., richiedendo al Presidente autonomo di ottemperare agli obblighi previsti, ovvero ad adottare direttamente, con l'assenso del Senato espresso a maggioranza assoluta, le misure necessarie per garantire l'adempimento forzoso da parte della Comunità autonoma⁴⁰.

A conclusione di questa disamina rileva osservare, dunque, come la riforma spagnola sulla stabilità di bilancio imponga il rispetto di regole e limiti molto rigidi e, soprattutto, una disciplina rigorosa delle relazioni finanziarie tra centro e periferia. La rigidità di tale disciplina risulta, tuttavia, in parte attenuata dalla prima Disposizione transitoria della legge organica commentata, che ha previsto un lungo periodo transitorio per la sua applicazione che si concluderà nel 2020. Le amministrazioni pubbliche avranno tempo fino a quella data per raggiungere l'obiettivo del pareggio di bilancio nei propri conti pubblici. Fino ad allora dovranno portare avanti un percorso di riduzione degli squilibri di bilancio entro i limiti previsti dalla legge.

La decisione di prorogare l'applicazione della regola del pareggio di bilancio al 2020 è stata motivo di ampie critiche da parte della dottrina,

39. Nel testo della legge si precisa che, in caso di mancata presentazione del piano, l'amministrazione responsabile dovrà presentare entro 15 giorni un accordo di non disponibilità dei crediti per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato, nonché costituire su richiesta dal Ministero delle finanze e delle pubbliche amministrazioni - un deposito fruttifero presso il Banco di Spagna pari allo 0,2% del PIL nominale. Il Governo potrà inviare una commissione di esperti per verificare la situazione economica e di bilancio dell'amministrazione coinvolta.

40. Va osservato poi che la disciplina riguardante le Comunità autonome è stata ulteriormente irrigidita con la legge organica n. 4/2012, del 27 aprile 2012, che ha modificato la legge organica n. 2/2012, rafforzando gli obblighi di informazione a carico delle amministrazioni autonome e il sistema delle garanzie per il rispetto dei vincoli finanziari entro i limiti temporali previsti.

che ha ritenuto ancor più ingiustificata la sollecitudine con cui è stata approvata la riforma costituzionale⁴¹.

Il processo di attuazione normativa «preventiva» del Fiscal Compact ha permesso alla Spagna di arrivare pronta al momento della sua ratifica, che è stata autorizzata rapidamente con la legge organica n. 3/2012, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 178 del 26 luglio 2012.

4. L'«EQUILIBRES DES FINANCES PUBLIQUES» NELLA COSTITUZIONE FRANCESE E LA LEGGE ORGANICA N. 2012-1403 SULLA PROGRAMMAZIONE E LA «GOVERNANCE» DEI CONTI PUBBLICI

Nell'ordinamento francese il percorso riformistico concernente l'equilibrio di bilancio e il sistema delle finanze pubbliche è iniziato con un certo anticipo rispetto al processo di costruzione della *governance* economica europea, ma si è concluso senza l'approvazione di una specifica riforma costituzionale dopo la ratifica del *Fiscal Compact*.

Va ricordato, *in primis*, che l'obiettivo dell'equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche è stato riconosciuto dal novellato articolo 34 della Costituzione, modificato dalla legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008⁴². La costituzionalizzazione di tale principio, tuttavia, non è stata considerata sufficiente da una parte della classe dirigente, come risulta dal rapporto presentato il 21 giugno 2010 dal gruppo di lavoro presieduto da Michel Camdessus⁴³, che ha rilevato l'esistenza di una serie di debolezze nel sistema di finanza pubblica da risolvere mediante una ul-

41. In senso critico v., in particolare, M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., p. 138.

42. Tale articolo prevede che: *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques*. Le leggi di programmazione pluriennale definiscono una strategia complessiva su un arco temporale di tre anni, al fine di conseguire l'equilibrio dei conti pubblici, rispettando gli impegni assunti a livello europeo dalla Francia nel quadro del Patto di stabilità e crescita. La prima Legge di programmazione approvata copre il periodo che va dal 2009 al 2012, la seconda, invece, il triennio 2011-2014. Sulla costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio e della programmazione pluriennale delle finanze pubbliche v. M. BOUVIER, *La constitutionnalisation de la programmation pluriannuelle des finances publiques*, in CAMBY-FRAISSEIX-GICQUEL, *La révision de 2008: une nouvelle Constitution*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2011, p. 143; S. PIERRE CAPS, *La revisión constitucional francesa de 2008 o el cambio en la continuidad*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 2012, p. 91-130.

43. Il gruppo tecnico di lavoro è stato costituito a seguito dell'invio nel 2011 di una lettera da parte del Primo Ministro francese, François Fillon, al Governatore della Banca di Francia, Michel Camdessus.

teriore riforma costituzionale. Con l'avanzare della crisi il Governo francese ha presentato nel marzo del 2011 un disegno di legge costituzionale relativo all'equilibrio delle finanze pubbliche per recepire in Costituzione le nuove obbligazioni previste nel Six-pack, che è stato approvato dopo quattro mesi dal Parlamento. L'orientamento contrario dell'opposizione ha reso, tuttavia, molto incerta l'approvazione parlamentare definitiva di tale disegno di legge, disincentivando a portare a termine la seconda parte del procedimento «rafforzato» di revisione costituzionale che avrebbe richiesto una ulteriore votazione a maggioranza dei 3/5 dei voti espressi dalle due Camere riunite in seduta comune, oppure la celebrazione di una consultazione referendaria (art. 89 Cost.). È naufragato, così, un progetto di revisione costituzionale innovativo che, oltre a costituzionalizzare nuove procedure parlamentari relative alla programmazione finanziaria, istituiva la nuova categoria delle leggi quadro di equilibrio delle finanze pubbliche (LCEFP) in sostituzione delle leggi di programmazione economica⁴⁴. Con questa nuova categoria di leggi si mirava a rafforzare la programmazione finanziaria attraverso la determinazione degli orientamenti pluriennali e la previsione, nell'ambito di una legge organica, di indicazioni di bilancio vincolanti per le leggi finanziarie e quelle relative al finanziamento della sicurezza sociale (*lois de finances* e *lois de financement de la sécurité sociale*), al fine ultimo di conseguire una più stringente attuazione dell'obiettivo dell'equilibrio delle finanze pubbliche⁴⁵.

Con l'approvazione del Fiscal Compact il problema della opportunità di una revisione costituzionale si è riproposto nuovamente all'attenzione della classe politica francese. In vista della ratifica del Trattato, il neo eletto Presidente della Repubblica, François Hollande, ha richiesto al Consiglio costituzionale di pronunciarsi sulla necessità o meno della riforma costituzionale prima di procedere all'autorizzazione alla ratifica. Il Consiglio, che si è pronunciato con la Decisione del 9 agosto 2012 (causa n. 2012-653 DC), non ha giudicato necessaria una preventiva riforma costituzionale,

44. Sui contenuti di tale progetto di riforma costituzionale e, in particolare, sul nuovo strumento normativo delle leggi quadro di equilibrio delle finanze pubbliche cfr. A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, cit., p. 3 ss.; F. FABBRINI, *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri della Ue*, cit., p. 2 ss.; v. A. DELCAMP, *L'équilibre des finances publiques dans le temps et dans l'espace*, in *Revue Française de Finances Publiques*, n. 117, 2012, p. 15 ss.

45. Tali leggi avrebbero dovuto dettare gli orientamenti pluriennali e le regole di gestione della finanza pubblica, rinviando ad una legge organica la definizione nel dettaglio dei contenuti di bilancio. Quest'ultima avrebbe dovuto fornire indicazioni vincolanti sui saldi delle entrate e delle uscite, a cui avrebbero dovuto uniformarsi le leggi finanziarie e quelle relative al finanziamento della sicurezza sociale.

non rilevando l'esistenza di elementi di contrasto tra il dettato costituzionale e i nuovi impegni risultanti dal Trattato⁴⁶. Ha ritenuto sufficiente un rafforzamento del quadro normativo vigente mediante l'approvazione di una legge organica sulla *governance* finanziaria, rivolta prevalentemente a ridefinire i contenuti della legge di programmazione economica e delle leggi finanziarie al fine di conseguire l'equilibrio dei conti delle pubbliche amministrazioni.

Sulla base di tale pronuncia, le Camere hanno approvato il 22 ottobre la legge per l'autorizzazione alla ratifica del Trattato, la *Loi n. 2012-1171 du 22 octobre 2012 autorisant la ratification de traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*. Parallelamente hanno portato avanti l'iter legislativo –seguendo la procedura d'urgenza (*procédure accélérée*)– per approvare la legge organica sulla programmazione e la *governance* dei conti pubblici. La legge n. 2012-1403 è stata promulgata il 17 dicembre 2012, dopo aver ottenuto il parere favorevole del Consiglio costituzionale che, con la Decisione del 13 dicembre (causa n. 2012-658), non ha ravvisato l'esistenza di un contrasto tra il testo della legge e il dettato costituzionale, se non per alcuni aspetti minori legati prevalentemente alle composizioni e alle competenze attribuite al nuovo organo di controllo delle finanze pubbliche⁴⁷.

La Legge organica n. 2012-1403 si prefigge di riorganizzare la programmazione e la gestione dei conti pubblici, introducendo alcune innovazioni significative.

46. Su questa decisione e sulla giurisprudenza costituzionale precedente in materia si rinvia a R. CASELLA, *Il Consiglio costituzionale francese e il trattato sul Fiscal Compact*, in *Forum di quaderni costituzionali*, del 26 ottobre 2012, p. 6. Egli evidenzia come la decisione del Consiglio, incentrata sull'esame delle disposizioni del Titolo III dedicate al patto di bilancio e, in particolare, degli articoli 3 e 8, rilevi come tali disposizioni riprendano e rafforzino le regole in materia di bilancio che la Francia è già tenuta a rispettare in virtù del TFUE e del protocollo 12. Il Consiglio sottolinea inoltre come il Fiscal Compact, limitandosi come obiettivo di medio termine a ridurre il saldo strutturale dall'1% allo 0,5%, non ponga in essere un trasferimento di competenze riguardo la politica economica e di bilancio tale da pregiudicare «le condizioni essenziali di esercizio della sovranità nazionale». In proposito v. E. OLIVA, *Le pacte de stabilité devant les juridictions constitutionnelles*, in *Revue Française de Droit Administratif*, n. 6, 2012, p. 1043-1057.

47. In particolare il Consiglio costituzionale ha considerato incostituzionale la disposizione che prevedeva l'audizione parlamentare previa dei membri dell'Alto consiglio nominati dal Presidente della Corte dei Conti e dal Presidente del Consiglio economico, sociale e medioambientale, considerandola contraria al principio della separazione dei poteri. Sulla decisione del Consiglio costituzionale francese e sui contenuti della nuova legge sulla *governance* v. A. ARROYO GIL, I. M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, *op. cit.*, pp. 179-180.

In primo luogo definisce nel dettaglio i contenuti della legge di programmazione economica, a cui attribuisce il compito primario di dare attuazione alla «regla de oro» sul pareggio di bilancio contenendo il deficit entro lo 0,5% del PIL. La legge dovrà stabilire un obiettivo a medio termine per tutte le amministrazioni pubbliche, indicando una strategia pluriennale di saldi strutturali ed effettivi annuali per ciascuna amministrazione attraverso la quale conseguire l'obiettivo di medio termine nel periodo coperto dalla programmazione (art. 1). Per verificare il rispetto di tale strategia, la riforma ha introdotto uno strumento specifico consistente in una tavola di sintesi relativa ai conti di tutte le amministrazioni pubbliche, che dovrà essere inserita in un articolo preliminare delle leggi finanziarie annuali, vale a dire la legge finanziaria e la legge sul finanziamento della sicurezza sociale (art. 7).

In secondo luogo la riforma ha previsto l'istituzione di un organismo indipendente, l'*Haut Conseil des finances publiques*, strutturato presso la Corte dei Conti, con l'incarico di verificare l'affidabilità delle previsioni macroeconomiche e di coadiuvare le istituzioni nazionali nell'esercizio della manovra finanziaria. Tale organo, presieduto dal primo presidente della Corte dei Conti, è composto da quattro magistrati della Corte dei Conti designati dal Presidente, quattro membri nominati, rispettivamente, dai Presidenti dell'Assemblea nazionale e del Senato, i presidenti delle Commissioni delle finanze di entrambe le Camere, un membro nominato dal Presidente del Consiglio economico e sociale, e, infine, dal Direttore dell'Istituto nazionale di statistica e di studi economici (art. 11). Il Consiglio è chiamato ad esercitare un controllo preventivo sulla coerenza e la sostenibilità del progetto di legge di programmazione economica e dei progetti di legge finanziari annuali, trasmettendo i relativi pareri al Consiglio di Stato. Nell'esercizio di questa competenza può allertare il Governo e il Parlamento sull'eventuale debolezza delle previsioni macroeconomiche prese in considerazione ai fini dell'elaborazione di tali leggi. E' inoltre tenuto a trasmettere al Consiglio di Stato un parere sul programma di stabilità con almeno due settimane di anticipo rispetto alla data prevista per il suo invio alle istituzioni europee.

Un'altra novità significativa della legge in esame è rappresentata dalla introduzione di un meccanismo di «correzione» da attivare nei casi di «scostamento» rilevante dei conti pubblici rispetto alla strategia indicata nella legge di programmazione economica (art. 23). Si tratta di un meccanismo correttivo specifico finalizzato a garantire la coerenza complessiva della manovra finanziaria, evitando una deviazione delle leggi

finanziarie annuali dagli orientamenti pluriennali contenuti nella legge di programmazione economica. Un ruolo rilevante nell'attivazione di tale meccanismo viene riservato all'Alto Consiglio della finanza pubblica. Tale organo, infatti, dopo aver valutato gli «scarti consistenti» e l'esistenza di eventuali circostanze eccezionali, può allertare le istituzioni nazionali. In tal caso il Governo è tenuto a fornire spiegazioni sulle ragioni che hanno portato agli «scostamenti» dagli orientamenti pluriennali e – qualora ne ravvisi la necessità – può proporre al Parlamento l'adozione delle misure correttive. Tali misure verranno inserite nell'ambito dei progetti annuali (o correttivi) di *loi de finances* o di *loi de financement de la sécurité sociale* immediatamente successivi e saranno espone in dettaglio in un allegato a tali progetti di legge.

La natura e la qualità delle modifiche legislative complessivamente adottate dalla riforma sono rivolte a migliorare la gestione del sistema delle finanze pubbliche, soprattutto al fine di rispondere sollecitamente agli obblighi assunti nel quadro del nuovo sistema di *governance* europea con la ratifica del Fiscal Compact. In tal modo la Francia è riuscita a tenere fede ai suoi impegni con l'Unione, senza approvare una ulteriore riforma costituzionale, ma intervenendo nella misura meno incisiva possibile sull'esercizio della sua sovranità nazionale in materia di bilancio.

5. LA RIFORMA COSTITUZIONALE ITALIANA SULL'EQUILIBRIO DEI CONTI PUBBLICI

L'Italia, così come la Spagna, è stata uno dei paesi dell'Eurozona più gravemente colpita dalla crisi che si è prontamente adeguata alle regole della *governance* economica europea, approvando nel 2012 una revisione della Costituzione e ratificando, successivamente, i Trattati sul MES e sul Fiscal Compact.

La revisione costituzionale – come è noto – non rappresentava una scelta giuridicamente obbligata ma solo una delle possibili opzioni, sia pur ampiamente sollecitata a livello istituzionale⁴⁸, a cui si è deciso di aderire al fine di trasmettere ai mercati, alle istituzioni europee, e agli altri Stati

48. Oltre alle indicazioni provenienti dal Patto Euro Plus, ricordiamo la lettera dei due Presidenti (uscente ed entrante) della BCE, TRICHEL-DRAGHI, trasmessa il 5 agosto 2011 al Governo italiano, ove si indicava come appropriata e opportuna la riforma costituzionale.

membri un messaggio chiaro sulla volontà di rispettare le norme europee in materia di bilancio⁴⁹.

E così, il 18 aprile 2012, all'indomani della sottoscrizione del Fiscal Compact, è stata approvata la legge costituzionale n. 1/2012, relativa «all'introduzione del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 23 aprile 2012⁵⁰. Il testo della riforma, risultante dall'unificazione di sei proposte parlamentari e di un disegno legislativo governativo⁵¹, è stato definitivamente approvato sia alla Camera che al Senato con la maggioranza dei due terzi in seconda votazione, evitando così il ricorso al referendum popolare di cui all'articolo 138 Cost. La celere approvazione di tale riforma, che ha introdotto i principi del pareggio bilancio e della sostenibilità del debito pubblico, ha spinto parte della dottrina a definirla come una riforma «silenziosa» proprio in quanto non è stata accompagnata da un adeguato dibattito politico-istituzionale⁵².

Passando all'esame dei contenuti, possiamo osservare come la legge costituzionale n. 1/2012 sia intervenuta a modificare, oltreché l'articolo 81, anche gli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, per introdurre una riforma strutturata in modo equilibrato e coerente con i nuovi principi dell'equilibrio tra entrate e spese e della sostenibilità del debito pubblico⁵³. Secondo parte della dottrina si tratta di principi e non di regole ri-

gide e inderogabili⁵⁴. Il 1 comma dell'articolo 81 prevede che lo Stato, nel raggiungimento dell'equilibrio dei conti pubblici, sia autorizzato a tener conto delle fasi avverse e di quelle favorevoli del ciclo economico, lasciando così un ampio margine di discrezionalità nel perseguimento di tale obiettivo. Il secondo comma di tale articolo stabilisce, invece, che il superamento del divieto del ricorso all'indebitamento è possibile solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali, che possono consistere –come specificato dall'articolo 5 della legge costituzionale– in gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e calamità naturali. Anche in questa seconda ipotesi, quindi, si tratta di una norma di principio suscettibile di essere derogata sulla base di specifici presupposti costituzionali. Per limitare, tuttavia, il ricorso a tale clausola derogatoria il legislatore costituzionale ha stabilito che in caso di eventi eccezionali il ricorso all'indebitamento debba comunque essere autorizzato con deliberazioni conformi delle due Camere approvate a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Oltre alla definizione di queste due importanti norme di principio, attorno alle quali ruota l'intero impianto della novella costituzionale, sono stati confermati e modificati alcuni contenuti dell'articolo 81 Cost. Vengono confermate, ad esempio, la clausola della necessaria copertura finanziaria delle leggi, l'approvazione annuale da parte delle Camere del bilancio e del rendiconto consuntivo presentati dal Governo e la disciplina dell'esercizio provvisorio. Tra le innovazioni assume particolare rilievo la eliminazione del divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio, che prefigura un suo cambiamento sostanziale⁵⁵.

La novità più significativa del novellato articolo 81 è costituita tuttavia dal comma 6, ai sensi del quale la regolamentazione di gran parte delle questioni più importanti e delicate, come la definizione del contenuto della legge di bilancio, delle norme e dei criteri per assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito delle pub-

49. Sottolinea questo aspetto G. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, Relazione presentata al Convegno «Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012», Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, il quale osserva che la sottoscrizione del Fiscal Compact ha reso obbligatorio introdurre un apposito strumento di garanzia ma non necessariamente di natura costituzionale.

50. Per un esame del contenuto di questa legge v., tra gli altri, D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2012; P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2012.

51. Si tratta del disegno legislativo del Governo Berlusconi approvato nella riunione del Consiglio dei Ministri del 9 settembre 2011. In materia cfr. G. RIVISECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2011; A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011.

52. In senso critico su questa riforma v. A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, del 10 gennaio 2012, che parla di revisione affrettata; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. «pareggio di bilancio»*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012; G. RIVISECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012.

53. Una parte della dottrina ha criticato la contraddittorietà tra il titolo della legge costituzionale, che si riferisce al principio del pareggio di bilancio, e le disposizioni che richiamano invece il principio dell'equilibrio tra entrate e spese (art. 81, primo e sesto

comma Cost.) e l'equilibrio dei bilanci (art. 97, primo comma Cost.). In senso critico v., in particolare, R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2012.

54. V., in particolare, R. BIFULCO, *Il principio di pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in *Il Filangeri*, 2011, p. 252 ss. In una direzione simile v. G. RIVISECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore*, *supra cit.*, il quale sottolinea la natura di norme di principio.

55. Parla di importante innovazione «per sottrazione» rispetto al testo originario dell'art. 81 N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 123, il quale sottolinea come questa modifica sia in grado di incidere significativamente sul contenuto e la funzione della legge di bilancio.

bliche amministrazioni, viene rimessa ad un'apposita legge rinforzata, da approvare entro il 28 febbraio 2013, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Il legislatore costituzionale ha assegnato, così, il compito di dare attuazione alla riforma costituzionale ad una legge *ad hoc*, predeterminandone in parte l'iter procedurale e i contenuti materiali. L'ambito contenutistico di tale legge viene delimitato più nel dettaglio all'art. 5, commi 1 e 2, ove si elencano una serie di aspetti fondamentali riservati alla disciplina di tale fonte normativa che si rivelano indispensabili per dare concreta attuazione ai principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità finanziaria sanciti dalla riforma costituzionale⁵⁶.

Oltre alla revisione dell'art. 81, la novella costituzionale ha modificato l'articolo 97 della Costituzione, estendendo a tutte le pubbliche amministrazioni l'obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico in conformità con l'ordinamento dell'Unione europea. È intervenuta, poi, su altre disposizioni costituzionali per dare coerente sviluppo e attuazione agli enunciati contenuti negli articoli 81 e 97. Ha rettificato l'articolo 117 inserendo la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» nel quadro delle materie che rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. Ha integrato l'articolo 119 della Costituzione, specificando che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali è assicurata ma condizionata al rispetto dell'equilibrio dei rispettivi bilanci e all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Ha precisato, altresì, al sesto comma dell'articolo 119, che il ricorso all'indebitamento è subordinato alla contestuale defini-

56. Tale articolo rimette alla legge in questione la regolamentazione di una serie di questioni fondamentali per il complesso delle amministrazioni pubbliche, quali, le verifiche preventive e consuntive sugli andamenti della finanza pubblica; l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni e alla individuazione del limite massimo di tali scostamenti, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione; la definizione degli eventi eccezionali al verificarsi dei quali è consentito il ricorso all'indebitamento; la introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto deficit/PIL nel lungo periodo; la regolazione di un organismo indipendente presso la Camera al quale saranno attribuiti compiti di analisi e verifica dell'osservanza delle regole di bilancio e degli andamenti di finanza pubblica; la determinazione delle modalità con cui lo Stato concorre, nelle fasi avverse del ciclo economico o in casi di eventi eccezionali, ad assicurare il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali; la definizione del contenuto della legge di bilancio dello Stato; la regolamentazione della facoltà delle regioni e degli altri enti locali di ricorrere all'indebitamento a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato il principio dell'equilibrio di bilancio; la definizione delle modalità con cui le regioni e gli altri enti locali concorrono alla sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni.

zione di piani di ammortamento e al rispetto dell'equilibrio di bilanci parte del complesso degli enti di ciascuna Regione.

Da ultimo, la legge costituzionale ha attribuito alle Camere l'esercizio della funzione di controllo sulla finanza pubblica, con particolare riferimento alla osservanza dell'equilibrio di bilancio, nonché alla valutazione della qualità e della efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.

Infine, l'ultimo comma della legge costituzionale in esame ha precipitato l'applicazione della riforma a decorrere dall'esercizio finanziario relativo al 2014, senza ricorrere quindi a proroghe di portata analoghe a quelle previste dalle riforme costituzionali adottate in altri ordinamenti.

L'impostazione e i contenuti della riforma costituzionale descritti e denunciano come si sia cercato di pervenire ad un ragionevole compromesso tra l'esigenza di formalizzare gli impegni di stabilità di bilancio assunti con l'Unione europea e quella di non appesantire eccessivamente il testo della Costituzione con l'introduzione di rigide regole contabili e finanziarie, rinviandone, piuttosto, la determinazione alla successiva legge di attuazione. La riforma ha sollevato, tuttavia, numerose critiche, sia per la rapidità con cui è stata approvata, sia per la elasticità interpretativa di alcune sue disposizioni, che ha portato la dottrina a criticarne la eccessiva flessibilità o rigidità rispetto all'obiettivo del pareggio di bilancio.

5. a (Segue) L'attuazione legislativa della riforma costituzionale: legge «rinforzata» n. 243 del 2012.

In linea con la riserva di legge prevista nel novellato comma 6 dell'art. 81, è stata approvata rapidamente, la legge di attuazione dei principi del pareggio di bilancio, n. 243, del 24 dicembre 2012, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15 gennaio 2013. La legge «rinforzata», la cui caratterizzazione specifica ha fatto parlare alcuna dottrina di una nuova fonte normativa nel sistema delle fonti⁵⁷, è stata approvata a maggioranza assoluta di entrambe le Camere come prescritto dal dettato costituzionale. La natura peculiare di tale legge è confermata dal suo articolo 1, che ri-

57. In questa direzione v. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., pp. 108-109, che parla di una nuova legge organica. Definisci la legge un unico esemplare di un'originale tipologia di fonti legislative rinforzate R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243 di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *Federalismi.it* n. 6, 2013, p. 2. V. la posizione di G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, che osserva come questa legge rinforzata possa fungere da norma interposta nel giudizio di costituzionalità sulle violazioni dell'art. 81 della Costituzione.

conosce ad essa una resistenza passiva parimenti rinforzata, richiedendo per la sua abrogazione o modifica una legge approvata con la medesima maggioranza assoluta.

Quanto al valore della legge in esame, si può osservare come essa abbia disciplinato nel dettaglio le numerose questioni elencate all'articolo 5 della legge costituzionale commentata, operando quel completamento normativo indispensabile per assicurare effettività ai principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico delle pubbliche amministrazioni.

Passando all'esame dei contenuti, si può osservare come essa confermi innanzitutto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di concorrere all'equilibrio di bilancio⁵⁸. In questo ambito specifica che tale equilibrio si intende raggiunto se corrisponde all'obiettivo di medio termine stabilito per l'Italia dall'Unione europea, ossia al valore del saldo strutturale corretto per tenere conto degli effetti del ciclo economico e al netto delle misure *una tantum*⁵⁹.

In relazione al debito pubblico, la legge conferma l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di concorrere ad assicurarne la sostenibilità, precisando che qualora il rapporto debito/Pil superi il valore di riferimento indicato dall'Unione europea, le amministrazioni dovranno garantire «una riduzione dell'eccedenza» pari alla diminuzione del debito di 1/20 all'anno in media negli ultimi tre anni.

In riferimento alla spesa pubblica, la legge introduce delle regole sulla crescita della spesa, dette anche criteri di prudenzialità, specificando che il tasso annuo programmato di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche non debba essere superiore a quello stabilito dalle norme europee, a cui dovranno uniformarsi i documenti di programmazione finanziaria indicando il livello della spesa medesima.

Oltre alla individuazione di regole più dettagliate relative al deficit, al debito e alla spesa pubblica, la legge ha dato una definizione più precisa

58. Per un esame analitico di tale legge si rinvia a 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.

59. Più nel dettaglio si specifica che l'equilibrio di bilancio si intende conseguito quando il saldo strutturale, calcolato in sede di consuntivo, riesca a soddisfare almeno una delle due condizioni: sia pari all'obiettivo di medio termine, o presenti uno scostamento inferiore allo 0,5 per cento; oppure assicuri il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine nei casi di eventi eccezionali (di cui all'art. 6) e di scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale.

degli eventi eccezionali, di cui al secondo comma dell'articolo 81 Cost., che consentono di derogare parzialmente a tali regole, legittimando il ricorso all'indebitamento da parte delle amministrazioni pubbliche. Ha specificato che per eventi eccezionali si intendono i periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea e gli eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese. Ha disciplinato, inoltre, la procedura per richiedere e ottenere la relativa autorizzazione parlamentare, chiarendo che spetterà al Governo –qualora ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico– presentare alle Camere una relazione di aggiornamento degli obiettivi di finanza pubblica e una specifica richiesta di autorizzazione. Quest'ultima dovrà contenere indicazioni sulla misura e la durata dello scostamento e dovrà definire al contempo il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico strutturale, commisurandone la durata alla gravità degli eventi eccezionali. Il piano di rientro dovrà essere attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali è stato autorizzato lo scostamento, tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. In tale ambito la legge in esame ha disciplinato anche l'ipotesi in cui, in assenza di eventi eccezionali, si verificano scostamenti degli andamenti di finanza pubblica rispetto agli obiettivi programmatici, prevedendo un apposito meccanismo di correzione da adottare una volta che lo scostamento si sia già compiuto (artt. 7 e 8).

Va osservato, poi, che la legge n. 243 dedica un intero capitolo, il IV, agli enti substatuali, Regioni ed enti locali, prevedendo un complesso di misure dirette ad assicurare l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico.

In relazione al primo aspetto, specifica che l'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli enti locali deve corrispondere al pareggio sia nella fase di previsione che di rendiconto, e prevede l'obbligo di adottare misure di correzione nel caso di un eventuale squilibrio nel saldo di bilancio al fine di promuoverne il recupero nel triennio successivo (art. 9).

Viene riconosciuta agli enti substatuali la possibilità di un ricorso all'indebitamento, ma solo per ricorrere a spese di investimento e qualora sussistano due condizioni che coincidono con l'adozione di un piano di ammortamento per il rimborso del debito e con l'approvazione di una apposita intesa regionale che garantisca l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della Regione (art. 10).

In riferimento alla sostenibilità del debito pubblico, si contemplan due ipotesi distinte che si riferiscono alle fasi favorevoli e avverse del ciclo economico e alle ipotesi di eventi eccezionali. Nel caso di fasi favorevoli si prevede che gli enti substatali individuino la misura del contributo da destinare al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, facendo riferimento alla propria quota di entrate in relazione all'andamento del ciclo economico. Nella ipotesi di condizioni avverse o di situazioni eccezionali viene prevista, invece, una disciplina specifica per consentire allo Stato di concorrere al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali mediante l'istituzione di un Fondo straordinario⁶⁰. La dotazione del Fondo verrà stabilita nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, tenendo conto dell'andamento del ciclo economico e delle conseguenze di eventuali eventi eccezionali sulla finanza degli enti territoriali.

Va specificato poi che le disposizioni incluse nel Capo IV della legge verranno applicate a partire dal 1° gennaio 2016, anziché a decorrere dal 2014 come le altre disposizioni. Il differimento della entrata in vigore di una sola parte della riforma costituzionale ad un momento successivo ha sollevato nella dottrina diversi dubbi sulla costituzionalità di tale previsione e sulla funzionalità della riforma nel suo complesso⁶¹.

Un'altra questione di fondamentale importanza affrontata dalla riforma legislativa in esame riguarda il principio dell'equilibrio e il contenuto della legge di bilancio, aspetti entrambi disciplinati dal Capo VI. Si precisa, in sostanza, che l'equilibrio di bilancio corrisponde al valore del saldo netto da finanziare o da impegnare coerentemente con gli obiettivi programmatici e che tale valore sarà indicato dalla legge di bilancio per ciascuno degli anni del triennio di riferimento. Quanto al contenuto vero e proprio della legge di bilancio, si conferisce ad essa la valenza di una legge sostanziale, in grado quindi di introdurre disposizioni che modificano la legislazione vigente. Dal punto di vista strutturale, la grande

60. Il Fondo straordinario sarà alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso dello Stato all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo del saldo del conto consolidato.

61. In dottrina è stato evidenziato come questo differimento diversificato per una sola parte della riforma possa creare una paralisi del sistema e come tale previsione sollevi un dubbio di costituzionalità nella misura in cui l'art. 6 della l. costituzionale 1/2012 stabilisce che le disposizioni in essa previste e, comunque, da essa derivanti, «si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014». In questa direzione v. E. Jorio, *Quanto peserà la legge attuativa del «pareggio di bilancio» sull'attività delle regioni e degli enti locali?*, Astrid, n. 1/2013, p. 8.

novità consiste nella unificazione in un unico documento – articolato in due sezioni – dei contenuti della legge di stabilità e della legge di bilancio. Va specificato poi che anche per le disposizioni incluse in questo Capo si prevede una applicazione differita al 1 gennaio 2016.

Un'ulteriore modifica introdotta dalla legge in commento consiste nella istituzione dell'organismo di controllo indipendente, l'*Ufficio parlamentare di bilancio*, incaricato di svolgere funzioni di analisi e verifica degli andamenti della finanza pubblica e di valutare l'osservanza delle regole di bilancio. L'Ufficio, strutturato presso le Camere, è composto da tre membri (di cui un presidente) nominati di intesa dai Presidenti di entrambe le Camere, su una rosa di dieci membri, competenti in materia di economia e finanza pubblica, indicati dalle Commissioni bilancio di ciascuna Camera a maggioranza dei due terzi.

I contenuti della legge sinteticamente descritti confermano, dunque, come l'attuazione del Fiscal Compact, sia avvenuta prevalentemente tramite questa fonte normativa, a cui il legislatore costituzionale ha deferito, oltretutto il chiarimento delle regole per garantire il rispetto dei vincoli europei di bilancio, la risoluzione di importanti questioni legate al coordinamento finanziario tra i diversi livelli territoriali. Il percorso normativo compiuto nell'ordinamento italiano evidenzia, dunque, la natura ampiamente dimostrativa della riforma costituzionale e la rilevanza della legislazione di attuazione, che ha operato quel completamento normativo indispensabile per garantire il risanamento dei conti pubblici rinviando principalmente ai parametri dettati dalla normativa europea.

6. UNO SGUARDO AGLI ALTRI PAESI DELL'EUROZONA. CENNI DI DIRITTO COMPARATO

Le riforme costituzionali esaminate non esauriscono il quadro di quelle approvate per recepire e dare attuazione alle nuove regole sulla *governance* economica della Ue.

Va osservato, *in primis*, che nei Paesi dell'Eurozona si sono registrate altre riforme costituzionali di analogo o differente contenuto. La Slovenia, ad esempio, ha modificato nel mese di maggio 2013 l'articolo 148 della Costituzione (*Ustava Republike Slovenije*) per dare seguito alle disposizioni vincolanti del *Fiscal Compact* (U.L. 47/13). La riforma in questione ha costituzionalizzato i principi del pareggio di bilancio e del freno all'indebitamento. Il novellato articolo 148 prevede, infatti, che entrate e uscite

devono essere equilibrate nel medio termine, senza ricorrere a prestiti o generare avanzo, e che deviazioni a tale regola siano ammesse solo in casi eccezionali. Stabilisce, poi, un percorso di graduale avvicinamento all'obiettivo del pareggio di bilancio al fine di conseguirlo effettivamente nel 2015. Si tratta di una riforma costituzionale di principio, che è stata approvata soprattutto per rassicurare gli Stati dell'Eurozona di non aver bisogno di un piano di salvataggio, e che ha richiesto una successiva attuazione legislativa:

Va osservato che, oltre alla Slovenia, anche la Slovacchia ha approvato la legge costituzionale n. 493/2011 sulla responsabilità di bilancio, *Fiscal Responsibility Constitutional Act*, un anno prima della ratifica del Fiscal Compact avvenuta il 17 gennaio 2013. Il *Fiscal Responsibility Constitutional Act* non ha costituzionalizzato, al pari delle altre riforme esaminate, la regola del pareggio di bilancio, ma una serie di regole concernenti il livello del debito pubblico che hanno reso la responsabilità fiscale un valore costituzionale. La regola del pareggio di bilancio è stata presa in considerazione dalla riforma come un rimedio a cui ricorrere qualora venga superato un certo livello del rapporto debito/PIL. Tale riforma ha creato, quindi, un quadro costituzionale favorevole per l'approvazione di una successiva riforma legislativa (§ 30a/1), che ha modificato la legge n. 523/2004, *recante norme di bilancio per le amministrazioni pubbliche*, dando sostanzialmente attuazione alle prescrizioni del Fiscal Compact.

Per completare il discorso sulle riforme costituzionali intervenute in tale ambito, va ricordato che anche l'Irlanda ha modificato la propria Costituzione al solo fine di ratificare il Fiscal Compact⁶². L'Irlanda ha emendato la Costituzione dopo aver celebrato il 31 maggio 2012 il referendum sulla ratifica del Fiscal Compact, che ha riportato un esito positivo con il 60% dei consensi⁶³. Ciò ha permesso di approvare il 30° emendamento alla Costituzione irlandese che ha modificato l'articolo 29, autorizzando lo Stato a ratificare il Trattato e ad adottare le leggi e le misure che si rendono necessarie per la sua attuazione, specificando che non potranno entrare in contrasto con la Costituzione (c.d. *the necessitated clause*)⁶⁴. A diffe-

62. A tal proposito si rinvia a D. G. MORGAN, *The Constitution and the Financial Crisis in Ireland*, in X. Contiades (cur.), *Constitutions in the Global Financial Crisis*, cit., p. 63.

63. Cfr. artt. 46 e 47 della Costituzione irlandese.

64. La nuova sezione 10 dell'articolo 29 così recita: *The State may ratify the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union done at Brussels on the 2nd day of March 2012. No provision of this Constitution invalidates laws enacted, acts done or measures adopted by the State that are necessitated by the obligations of the State un-*

renza delle altre riforme costituzionali, l'emendamento non ha introdotto la regola sul pareggio di bilancio in Costituzione ma ha posto le basi per portare a termine il processo di recepimento del Trattato nell'ordinamento irlandese. È stato poi il *Fiscal Responsibility Act*, approvato nel mese di dicembre 2012, a introdurre le regole relative al pareggio di bilancio, al freno all'indebitamento, alla riduzione del deficit, uniformandosi così alle prescrizioni del Fiscal Compact.

Va osservato poi che, se si eccettuano i casi menzionati, la maggior parte dei paesi dell'Eurozona ha recepito e dato attuazione alle norme del *Fiscal Compact* attraverso leggi ordinarie che hanno avviato processi di revisione e controllo delle finanze pubbliche nei rispettivi ordinamenti statali. Le riforme legislative adottate a tal fine hanno introdotto, infatti, regole dettagliate relative al pareggio di bilancio e al freno all'indebitamento, adattandone i contenuti alla situazione economica e finanziaria del Paese. La maggior parte di queste riforme, secondo uno schema non dissimile da quello seguito dalle revisioni costituzionali, ha dato attuazione alle disposizioni del Trattato mediante la previsione di regole parametriche specifiche per ridurre il deficit strutturale; contemplando la possibilità di deroghe all'applicazione delle regole di bilancio in connessione con il verificarsi di situazioni emergenziali; introducendo meccanismi correttivi per far fronte a deviazioni e scostamenti significativi rispetto alle regole di bilancio non legati alla presenza di eventi eccezionali; istituendo organismi indipendenti incaricati di controllare il sistema delle finanze pubbliche e il rispetto delle nuove regole sulla *governance* economica adottate nel rispettivo ordinamento.

In sostanza i paesi che non hanno scelto la strada della revisione costituzionale hanno adottato per lo più una legislazione di riforma settoriale di rango ordinario, che ha introdotto regole sulla stabilità dei conti pubblici parimenti stringenti e vincolanti per rispettare gli impegni sottoscritti con il Fiscal Compact.

7. CONCLUSIONI

Al termine dell'analisi compiuta è possibile operare una valutazione comparativa delle riforme costituzionali esaminate che, pur presentando ognuna caratteristiche specifiche, mettono in evidenza la tendenza ad

der that Treaty or prevents laws enacted, acts done or measures adopted by bodies competent under that Treaty from having the force of law in the State.

una omogeneizzazione costituzionale delle regole in materia finanziaria e di bilancio nel quadro di un processo di ristrutturazione della *governance* che ha portato ad un consolidamento dell'Unione economica e monetaria europea.

Le riforme esaminate hanno messo in moto un processo di controllo stringente dei conti pubblici per conseguire il pareggio strutturale di bilancio, nel rispetto dei parametri indicati dall'Ue, attraverso meccanismi che hanno prevalentemente limitato il ricorso all'indebitamento.

La prima caratteristica comune consiste nella costituzionalizzazione del principio o della regola del pareggio di bilancio nei singoli ordinamenti nazionali, con alcune differenziazioni degne di nota. La riforma costituzionale tedesca ha affermato inequivocabilmente tale principio ponendo una regola molto rigida ma favorevole alla Federazione, che viene legittimata a ricorrere all'indebitamento pubblico sia pur nei ristretti margini dello 0,35% del PIL. Le riforme costituzionali italiana e spagnola risultano, invece, meno rigide dal punto di vista contenutistico. Esse infatti, pur proclamando il principio della stabilità/equilibrio di bilancio per tutte le amministrazioni pubbliche, hanno rinviato, rispettivamente, al legislatore «rinforzato» e «organico» la regolamentazione di importanti questioni collegate alla sua attuazione nel rispetto delle norme e dei vincoli stabiliti dal diritto dell'Unione. Hanno avviato, così, al proprio interno un complesso processo normativo fondato su un fitto intreccio tra più livelli ordinamentali. In Francia, invece, ad un generico riconoscimento costituzionale dell'equilibrio dei conti pubblici, si è collegata una programmazione pluriennale delle finanze pubbliche fondata su diversi meccanismi di verifica, controllo e correzione in caso di deviazioni significative.

La tendenza seguita dai legislatori costituzionali è stata, poi, quella di prevedere l'introduzione di un periodo transitorio per la progressiva riduzione del *deficit*, al termine del quale conseguire l'obiettivo del pareggio di bilancio. Il legislatore costituzionale tedesco ha individuato due periodi transitori che termineranno per la Federazione nel 2016 e per i *Länder* nel 2020; in Italia l'applicazione di una parte della riforma è stata posticipata a decorrere dal primo esercizio finanziario relativo al 2014, mentre un'altra parte della stessa troverà applicazione a partire dal 1° gennaio 2016; in Spagna è stato previsto un lungo periodo transitorio per il graduale avvicinamento agli obiettivi di stabilità finanziaria la cui scadenza è fissata al 2020. La previsione di tali proroghe è stata criticata soprattutto da quella parte della dottrina che ha ravvisato un contrasto tra la celerità

dei tempi di approvazione delle riforme e il loro effetto dilazionato lungo un arco temporale più ampio.

Un'altra caratteristica comune a tali riforme consiste nella previsione di situazioni eccezionali, definite con un maggior o minor grado di precisione nel quadro delle riforme stesse o delle legislazioni di attuazione, quali condizioni che legittimano a derogare parzialmente e temporaneamente ai vincoli di bilancio. Si tratta di clausole derogatorie che consentono generalmente il ricorso all'indebitamento nelle fasi avverse del ciclo economico per fronteggiare «situazioni eccezionali» che richiedono risposte immediate per salvaguardare la coesione economica e sociale. In Italia abbiamo visto come tale clausola sia formulata in modo piuttosto ampio contemplando come presupposti per la sua applicazione non soltanto il verificarsi di eventi eccezionali, la cui concreta definizione è stata fornita più nel dettaglio dal legislatore, ma anche l'andamento del ciclo economico. In Germania la clausola derogatoria viene formulata in maniera più puntuale attraverso la definizione delle condizioni che ammettono la possibilità di discostarsi dal divieto del ricorso all'indebitamento, fatta eccezione per l'ipotesi relativa agli andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità che presenta maggiori problemi interpretativi⁶⁵. Anche in Spagna viene formulata con maggior precisione attraverso la indicazione delle situazioni eccezionali che ammettono la possibilità di discostarsi dai limiti relativi al deficit e al debito pubblico indicati in Costituzione e precisati dalla legislazione organica. Va osservato, poi, che la possibilità di invocare le circostanze eccezionali contemplate in Costituzione è legata al previo intervento delle istituzioni parlamentari. In Germania il ricorso a tale clausola derogatoria deve essere autorizzato con una deliberazione approvata a maggioranza dei membri del *Bundestag*; in Italia con un atto bicamerale non legislativo approvato a maggioranza assoluta dei membri di entrambe le Camere; in Spagna con un atto del Congresso dei Deputati approvato a maggioranza assoluta.

Un altro aspetto che accomuna le riforme esaminate è la previsione di meccanismi di correzione in caso di deviazioni significative degli andamenti della finanza pubblica rispetto agli obiettivi programmatici che non siano giustificate dalle situazioni di emergenza contemplate in Costituzione. Negli ordinamenti presi in considerazione vengono individuati diversi meccanismi di natura correttiva, al fine di operare aggiustamenti dei conti pubblici e rientrare negli obiettivi programmatici prefissati entro de-

65. V. *supra* nota 22.

terminati termini. In particolar modo, le legislazioni spagnola e francese hanno individuato degli efficaci meccanismi correttivi per ridimensionare l'entità degli scostamenti registrati e rientrare rapidamente nei parametri indicati negli obiettivi programmatici. Nella legislazione spagnola vengono individuati finanche meccanismi di natura coercitiva da applicare nei confronti delle Comunità autonome che risultino inadempienti.

Un ultimo elemento che tende ad assimilare le riforme esaminate, e più in generale anche le riforme legislative adottate in altri Paesi dell'Eurozona, si concretizza nella istituzione di organismi indipendenti di controllo della finanza pubblica. Si tratta di organismi indipendenti, composti prevalentemente da tecnici ed esperti in materia economica e finanziaria, cui vengono assegnati importanti funzioni di supervisione e controllo dell'andamento delle finanze pubbliche, con particolare riferimento al rispetto delle nuove regole legate al processo di *governance* economica e finanziaria.

La disamina compiuta fin qui spinge a compiere, in chiusura, una breve riflessione sull'impatto che questo complesso processo di *governance*, e le riforme costituzionali e legislative ad esso collegate, potranno avere sul processo di integrazione europea nella prospettiva di un suo avanzamento verso un vero e proprio governo dell'economia.

E' evidente che la ridefinizione della *governance* europea dei conti pubblici abbia permesso di conseguire progressi significativi in termini di coordinamento e convergenza delle politiche economiche e delle procedure di bilancio degli Stati membri, attraverso un complesso processo di armonizzazione normativa che ha reso più solida l'Unione economica e monetaria. E' altrettanto evidente, però, che la sua realizzazione abbia favorito una tendenza alla ricentralizzazione statale e al rafforzamento del metodo intergovernativo negli ingranaggi procedurali europei, con ricadute negative sul *deficit* democratico⁶⁶.

Partendo da tali premesse non stupisce osservare che siano state offerte letture e valutazioni divergenti di questo fenomeno e della sua possibile evoluzione, che rivelano soprattutto una generale incertezza sulla direzione intrapresa e sui traguardi cui potrà condurre. E' stato ipotizzato

66. Cfr. P. BILANCIA, *Il Governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista Aic* n. 3, 2014, che sottolinea come questa integrazione abbia favorito la ri-emersione politico-istituzionale degli Stati economicamente e finanziariamente più forti e stabili, a discapito di altri che hanno visto limitati nel tempo i propri margini di manovra sia di politica economica che di democrazia rappresentativa.

che la nuova configurazione dei vincoli europei sui conti pubblici abbia gettato le basi per la costruzione di un governo europeo dell'economia e che possa essere interpretata come una fase propedeutica alla federalizzazione della Ue, o perlomeno che questa sia l'evoluzione cui è destinata⁶⁷. E' stato evidenziato anche come questo processo possa continuare ad avanzare attraverso le forme della *governance* e del costituzionalismo multilivello, creando le premesse per un complesso percorso di unificazione politica⁶⁸. E' stato osservato, infine, come il processo di *governance*, avendo finora rafforzato un sistema di relazioni intergovernative a scarsa legittimazione democratico-rappresentativa, possa rischiare, anche in futuro, di progredire in questa direzione senza compiere degli indispensabili avanzamenti democratici⁶⁹.

Queste riflessioni dimostrano come siano ancora incerti i risultati e il punto di approdo della nuova *governance* dei conti pubblici, che ha messo in luce le perenni contraddizioni insite nel processo di integrazione europea ulteriormente amplificate dalla crisi. Ciò che sembra certo, invece, è che il processo di *governance* ha contribuito a segnare un avanzamento dal punto di vista del diritto costituzionale europeo, poiché ha rafforzato l'interdipendenza tra il diritto dell'Unione europea e il diritto costituzionale degli Stati membri, portando ad una «mutual dependence of the legal and constitutional orders involved, which together might be said to form the "composite" constitutional order of Europe, a "compact" in which the one cannot do without the other»⁷⁰.

67. Aderiscono ad una prospettiva simile, ad esempio, R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata*, cit., p. 250, il quale evidenzia che una così intensa e coordinata limitazione della sovranità da parte dei principali Stati membri possa trovare un orizzonte di senso solo nella prospettiva federale. In una direzione simile v. anche P. RIDOLA, *op. cit.*, il quale osserva che la crisi finanziaria ha messo in luce l'insufficienza del modello di *Stabilitätsgemeinschaft* e che «si intravedono sullo sfondo, e sembrano pertanto ineludibili, i traguardi di un assetto di democrazia federalista».

68. V. E. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, Bononia University press, 2013.

69. Sottolinea questo aspetto P. BILANCIA, *Il Governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, cit., evidenziando come uno degli scenari possibili sia quello di un avanzamento di forme intergovernative modellate su «stake-holder» come nel MES e quindi per «quota», come nelle società private.

70. In questi termini v. L. BESSELINK – J. H. REESTMAN, *The Fiscal Compact and the European Constitution: Europe Speaking German*, in *European Constitutional Law Review*, n. 8, 2012, p. 7.