

Osservatorio sulle fonti

IL PRINCIPIO DEL PAREGGIO DI BILANCIO IN COSTITUZIONE

di *Antonio Brancasi**

SOMMARIO: 1. - La prescrizione dell'equilibrio. - 2. L'equilibrio a livello centrale. - 3. L'obbligo della copertura finanziaria. - 4. Il sistema delle fonti. - 5. L'equilibrio a livello di Regioni ed EE LL.

The Article gives a comment on the recent Italian Constitutional Law enacted by the Parliament that introduces in the Constitution the Balanced-budget amendment. The Author firstly analyzes the less significant use of the idioms 'balanced' and 'break-even budget'. These words suggest policy of austerity and reduction of tax wedge. In order to understand the meaning of the amendment norms, in a second step the article illustrate the impact of these norms on the National Budget and the 'tax shelter' rule. In a third step the paper gains the perspective of the effects of the amendment on the Italian legal system (mainly article 81 It. Constitution). In the last part the Author examines different restrictions the Balanced-budget amendment will produce on Regions and local authorities (communes and provinces).

* Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università di Firenze.

Osservatorio sulle fonti

1. La prescrizione dell'equilibrio

La legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, che ci si accinge a commentare, è intitolata alla *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*; un titolo certamente molto evocativo ma ben poco significativo. Ed infatti, sia nel bilancio dello Stato che in quello di un qualsiasi ente regolato dalla contabilità pubblica, il totale delle spese corrisponde esattamente al totale delle entrate: una situazione quindi di pareggio che può essere però scarsamente significativa quando tra le entrate sono iscritte, magari in misura ingente, risorse da reperire mediante la contrazione di debito pubblico. La circostanza che in questi casi si può parlare di pareggio in termini soltanto contabile non toglie che si tratta pur sempre di pareggio e dimostra semmai che la locuzione, in mancanza di una qualche aggettivazione, è troppo generica per poterla impiegare in termini prescrittivi. Tuttavia non si può negare che il termine pareggio di bilancio è fortemente evocativo di una certa politica di finanza pubblica; una politica che il termine in questione non riesce a precisare ma che certamente è da ascrivere alle politiche restrittive, di riduzione della spesa pubblica e/o di aumento del prelievo fiscale. L'interpretazione della legge in esame richiede così, come passaggio necessariamente preliminare, la ricerca di quale tipo di politica della finanza pubblica essa abbia inteso evocare.

La risposta a questo interrogativo non è certo in grado di fornirgli l'altro termine abbastanza ricorrente in varie disposizioni della legge in esame: si tratta dell'equilibrio che talvolta è riferito al rapporto tra entrate e spese (il comma 1 dell'art 81 riformato) ed altre volte ai bilanci (il comma 1 dell'art 97 riformato). Anche questa locuzione presenta le stesse caratteristiche di genericità del pareggio; anzi le presenta in misura maggiore perché l'equilibrio, se non inteso come sinonimo di pareggio, sta ad indicare un rapporto tra due grandezze che può essere, non soltanto di eguaglianza, ma anche di differenza, cosicché diventa, in questo caso, indispensabile una qualche aggettivazione sia per individuare le grandezze da rapportare (quali entrate e quali spese) sia per precisare il tipo di rapporto (di eguaglianza, di eccedenza dell'una grandezza oppure dell'altra).

In realtà, le disposizioni che prevedono l'equilibrio, nonostante la genericità della locuzione, un qualche valore prescrittivo riescono ad averlo. In particolare, queste disposizioni precisano in due differenti modi il principio in questione.

In un caso, l'equilibrio dei bilanci è concepito come regola generale imposta a tutte le pubbliche amministrazioni; inoltre è associato ad un altro principio, relativo alla "sostenibilità del debito pubblico" e, quel che più conta, è precisato che entrambe le regole devono essere rispettate "in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea" (comma 1 dell'art 97 riformato). La portata della norma appare duplice: per un verso funzionalizza le due regole al rispetto dei vincoli europei e, in questo modo, fissa il criterio da seguire nella loro interpretazione; per altro verso, chiarisce che l'equilibrio non significa affatto esclusione della possibilità di indebitarsi (perché altrimenti non vi sarebbe stato bisogno della regola relativa alla sostenibilità del debito) e quindi non implica neppure un obbligo di pareggiare le spese complessive con le entrate finali

Osservatorio sulle fonti

(quelle cioè non derivanti dalla contrazione di debito).

In altro caso, l'equilibrio – questa volta – tra le entrate e le spese iscritte in bilancio è concepito come principio che riguarda soltanto lo Stato; inoltre, anche in questo caso, il vincolo a perseguire l'equilibrio è associato ad un'altra regola, quella di dover tener “conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico” (comma 1 dell'art 81 riformato). La portata prescrittiva della norma sta nell'imporre allo Stato di praticare politiche anticicliche, cioè di segno opposto a quello della congiuntura economica, in modo che nelle fasi di recessione, nelle quali il gettito delle entrate fiscali si riduce ed aumentano in maniera automatica le spese dovute agli ammortizzatori sociali, l'equilibrio tra entrate e spese sia costruito rendendo le seconde eccedenti rispetto alle prime, mentre nelle fasi di espansione economica, in cui il gettito fiscale aumenta e gli ammortizzatori sociali generano minore spesa, l'equilibrio sia costruito in maniera esattamente opposta, cioè con una eccedenza delle entrate rispetto alle spese. Viene così stabilita una regola, quella di praticare politiche anticicliche, che serve anche a chiarire il significato in cui è usato il termine equilibrio, che non è certo sinonimo di pareggio, poiché può consistere, a seconda dei contesti, in un disavanzo o in un avanzo.

L'interrogativo iniziale, di quale tipo di politica della finanza pubblica la legge in esame abbia voluto evocare con la propria intitolazione, è rimasto non completamente risolto dai rilievi fin qui svolti e dalle due disposizioni fin qui considerate. Del resto, per quanto si possa ritenere che, almeno a livello statale, l'equilibrio tra entrate e spese non è affatto sinonimo di pareggio, rimane tuttavia non chiarito di quali entrate e di quali spese deve trattarsi, quali delle une e delle altre devono essere messe in rapporto per determinare l'equilibrio voluto dalla riforma.

2. L'equilibrio a livello centrale

La soluzione a questo interrogativo va cercata nella norma che, nel caso dello Stato, consente, ad alcune condizioni, il “ricorso all'indebitamento” e che quindi lo vieta fuori da tali ipotesi (comma 2 dell'art 81 riformato). Questa disposizione pone, a sua volta, problemi interpretativi, perché il termine “indebitamento” può avere due diversi significati: può indicare le operazioni di indebitamento (art 3 comma 17 della l 2003 n. 350); oppure può indicare quello specifico saldo di bilancio (“indebitamento netto”) che non tiene conto di una serie di spese, tra le quali quelle per restituire il debito in scadenza (art 25 comma 7 della l 2009 n. 196). Nella prima accezione, il divieto riguarderebbe direttamente le operazioni di indebitamento, ma, indirettamente, comporterebbe anche un vincolo in termini di saldi, nel senso che prescriverebbe un saldo “ricorso al mercato” pari a zero. Nella seconda accezione, invece, il divieto riguarderebbe direttamente il saldo “indebitamento netto”, ma indirettamente avrebbe anche l'effetto di impedire operazioni di indebitamento in misura superiore alle spese relative al rimborso del debito in scadenza (oltre che a quelle relative ad altre operazioni finanziarie).

Il fatto che la norma parli di “ricorso” a proposito dell'“indebitamento” dovrebbe lasciare intendere di riferirsi alle operazioni e non al saldo. Così intesa la norma

Osservatorio sulle fonti

avrebbe, in effetti, il senso di prescrivere il percorso di rientro del debito pubblico; un percorso però talmente rigoroso da risultare assolutamente impraticabile, poiché comporterebbe che i titoli in scadenza ogni mese andrebbero restituiti senza la possibilità di rinnovarli neppure per una minima parte. Non rimane quindi che riferire al saldo “indebitamento netto” la limitazione prescritta della norma, la quale, consentendo il rinnovo dei titoli in scadenza, non produce alcuna riduzione del debito complessivo.

Del resto questa interpretazione è avallata dalla disposizione, già vista, che pone il principio generale, valevole per tutte le pubbliche amministrazioni, di applicare ed interpretare le regole di finanza pubblica, introdotte dalla riforma, “in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea” (comma 1 dell’art 97 riformato). Questo, infatti, non pone alcun divieto di effettuare operazioni di indebitamento né pone in modo diretto limitazioni ad esse: il divieto di disavanzi eccessivi ha ad oggetto i risultati differenziali, i saldi tra entrate e spese e tra questi prende in considerazione, non il “ricorso al mercato”, bensì appunto l’“indebitamento netto”.

Si può, a questo punto, tirare una prima serie di conclusioni. Il tipo di equilibrio finanziario prescritto allo Stato limita, più che escludere, la contrazione di debito pubblico e lo fa consentendo, in via ordinaria soltanto operazioni di un certo tipo ed ammettendo le altre soltanto in via derogatoria in presenza di determinati contesti.

In via ordinaria è consentito, senza alcun limite quantitativo, contrarre debito pubblico per finanziare spese che non concorrono a comporre il saldo “indebitamento netto” (quali appunto le spese per il rimborso del debito in scadenza), non è invece, di norma, consentito contrarre debito pubblico per finanziare spese di altro genere. La regola, così congegnata, appare eccessivamente restrittiva ma nel contempo è anche troppo permissiva.

Eccessivamente restrittiva perché proprio la sostenibilità intergenerazionale, spesso evocata contro il debito pubblico, richiede di considerarlo strumento ordinario di finanziamento limitato, però, alle sole spese suscettibili di creare ricchezza (in termini di incremento di infrastrutture e di patrimonio produttivo) per le generazioni future. Sotto questo profilo, la circostanza che l’elevato livello del nostro debito pubblico ci costi annualmente in interessi la cospicua somma di 78 miliardi è di per sé scarsamente significativo, perché il rimpianto di non poter impiegare diversamente quanto dobbiamo destinare al costo del debito deriva dai bisogni che la contrazione di questo debito ha, in realtà, lasciato insoddisfatti: in altri termini, una volta messo da parte il problema della solvibilità, il livello di debito lo si può considerare eccessivo o meno in relazione all’uso che delle relative risorse è stato fatto. Così impostata la questione, il nostro debito pubblico, proprio per i profili di equità intergenerazionale, sarebbe probabilmente eccessivo anche qualora il suo ammontare complessivo non superasse il limite del 60% del PIL, stabilito dall’Unione europea.

Ma la regola in questione, che consente di contrarre debito pubblico per finanziare spese che non concorrono a comporre il saldo “indebitamento netto”, è anche eccessivamente permissiva perché consente di finanziare con esso, non soltanto il rinnovo del debito in scadenza, ma anche l’acquisizione di partecipazioni azionarie: insomma, il tanto proclamato rigore consentirebbe di preferire, allo sviluppo delle

Osservatorio sulle fonti

infrastrutture, il rilancio dell'azionariato pubblico e delle partecipazioni statali!

Quanto alla contrazione di debito pubblico in deroga, essa è consentita “al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali”. La prima delle due situazioni riprende quanto stabilito dal precedente comma dell'art 81 riformato, dove, come si è già visto, viene imposto allo Stato di praticare politiche anticicliche. Inoltre, con essa si vuole certamente allineare la deroga ai criteri seguiti dall'Unione europea, dove le limitazioni prescritte agli Stati membri, ormai da tempo (Risoluzione del Consiglio europeo del 20 maggio 2005 accompagnata dai regolamenti del Consiglio n. 1055/2005 e n. 1056/2005), fanno riferimento a saldi di tipo strutturale, che non tengono cioè conto dell'andamento del ciclo economico: per cui il disavanzo non è eccessivo, o non è neppure disavanzo, se determinato dalla riduzione delle entrate fiscali e dall'aumentata spesa degli ammortizzatori sociali causata dalla recessione, così come ricorre situazione opposta (tanto da esservi disavanzo eccessivo) nel caso in cui l'assenza di disavanzo dipenda esclusivamente dagli effetti favorevoli (in termini di aumento delle entrate e di riduzione delle spese) di una congiuntura economica di tipo espansivo.

Relativamente al rapporto tra le due situazioni, cioè tra la necessità di considerare gli effetti del ciclo economico ed il verificarsi di eventi eccezionali, bisogna riconoscere che la formulazione della norma non è delle migliori, tanto da suscitare dubbi interpretativi. L'uso della congiunzione copulativa “e” (in luogo di quella disgiuntiva “o”) dovrebbe indicare che le due ipotesi operano in maniera congiunta e cumulativa, invece che disgiunta. D'altra parte, la circostanza che la necessità della previa autorizzazione delle Camere sembri riguardare soltanto l'accertamento della sussistenza degli eventi eccezionali potrebbe essere intesa nel senso che è unica la condizione per poter contrarre debito pubblico in via derogatoria e che essa consiste negli eventi eccezionali che debbono essersi verificati: a fronte di ciò, la considerazione degli “effetti del ciclo economico” servirebbe semplicemente a fornire la misura massima del debito che può essere contratto, nel senso di non poter superare quanto necessario a compensare gli effetti del ciclo economico. Questa lettura sarebbe poi avvalorata dalla disposizione che, nell'elencare gli ambiti di intervento della apposita legge da adottare a maggioranza assoluta (di cui parleremo successivamente), prevede l'ampliamento, in certi casi, della deroga [art 5 lett. d)]. In particolare viene consentito un “indebitamento netto” superiore agli effetti negativi del ciclo (ed una conseguente maggiore contrazione di debito) in presenza di gravi recessioni economiche, di crisi finanziarie e di gravi calamità “quali eventi eccezionali”: in questo modo sarebbe confermato che in presenza di “eventi eccezionali” differenti da quelli elencati (e cioè non gravi recessioni economiche e non gravi calamità) è necessario “considerare gli effetti del ciclo economico” al fine di determinare l'ammontare massimo di debito contraibile.

Una lettura del genere, per quanto certamente rispettosa della formulazione letterale delle disposizioni, limita eccessivamente la portata della deroga al divieto di “ricorso all'indebitamento” (declinato in termini di “indebitamento netto”) perché richiede che ricorrano congiuntamente due condizioni: cioè che si siano verificati eventi eccezionali

Osservatorio sulle fonti

e che il ciclo economico sia negativo. Qualora ricorra soltanto la prima condizione, la contrazione di debito sarebbe impedita dal fatto che non vi sono effetti negativi della congiuntura da compensare; ma conseguenze analoghe si avrebbero anche qualora non si siano, per fortuna, verificati eventi eccezionali, ma ricorra soltanto un ciclo economico negativo. Questa seconda eventualità convince che la lettura più rispettosa della formulazione letterale è, in realtà, impraticabile sul piano sostanziale.

Non è praticabile perché contraddice la concezione in termini strutturali dei vincoli europei, che consente agli Stati membri di sottrarre a questi vincoli le loro politiche anticicliche; inoltre non è praticabile perché contraddice sia il principio generale, stabilito per tutte le pubbliche amministrazioni, di assicurare l'equilibrio dei bilanci "in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea" (comma 1 dell'art 97 riformato), sia il principio prescritto allo Stato di praticare politiche anticicliche nell'assicurare l'equilibrio tra entrate e spese (comma 1 dell'art 81 riformato). Per recuperare coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ma anche con le altre disposizioni della medesima riforma, diventa necessario forzare la formulazione letterale della norma ed ammettere che le due condizioni, gli eventi eccezionali ed il ciclo economico negativo, operino disgiuntamente.

Nel seguire una interpretazione del genere bisogna però ricercare una lettura con essa coerente anche della disposizione dell'art 5, comma 1, lett. d). Questa stabilisce, come si è accennato, che la legge da approvare a maggioranza assoluta deve definire, "quali eventi eccezionali", le "gravi recessioni economiche", le "crisi finanziarie" e le "gravi calamità naturali" al verificarsi dei quali è consentito il ricorso all'indebitamento "non limitato a tener conto degli effetti del ciclo economico": in effetti, per poter sostenere che l'andamento del ciclo economico e gli eventi eccezionali, di cui parla il comma 2 dell'art 81 riformato, sono due distinte condizioni che operano separatamente, è necessario ritenere che gli eventi eccezionali in questione sono esclusivamente quelli definiti dalla legge approvata a maggioranza assoluta, che essi si esauriscono integralmente nelle tre categorie di cui tale legge deve occuparsi ("gravi recessioni economiche", "crisi finanziarie" e "gravi calamità naturali"), che non sono dati altri eventi eccezionali fuori di tali fattispecie e che la possibilità di ricorrere all'indebitamento in via derogatoria a causa di eventi eccezionali non è mai limitata dalla necessità di tener conto degli effetti del ciclo economico.

Questa forzatura del dato testuale consente di ammettere politiche anticicliche di diversa portata a seconda di quale, delle due condizioni richieste per ricorrere in via derogatoria all'indebitamento, sia utilizzata. Se si tratta semplicemente della presenza di una fase avversa del ciclo economico, non c'è bisogno di alcuna autorizzazione adottata a maggioranza assoluta delle Camere e le operazioni di ricorso all'indebitamento devono limitarsi a fornire le risorse necessarie a compensare le minori entrate e le maggiori spese inerziali (cioè derivanti dalla legislazione vigente) causate, appunto, dal ciclo negativo. Viceversa, se ricorrono eventi eccezionali, il loro accertamento deve essere effettuato dalle Camere a maggioranza assoluta ed il ricorso all'indebitamento non incontra limiti: siccome, poi, tra questi eventi eccezionali vi sono anche le "gravi recessioni economiche", l'ipotesi derogatoria in questione è in grado di consentire

Osservatorio sulle fonti

politiche di tipo keynesiano che, come è noto, non consistono semplicemente nel compensare gli effetti della recessione, cioè nell'evitare che ad essi si aggiunga anche la contrazione dell'intervento pubblico, bensì nel sostenere la domanda mediante una espansione di tale intervento, aggiuntiva rispetto al livello preesistente.

3. L'obbligo della copertura finanziaria

Altra regola posta alla politica di finanza pubblica è quella dell'obbligo della copertura finanziaria. Si tratta, come noto, di regola che era già presente nella Costituzione del '48 e che, sebbene sembri ora riferita esclusivamente allo Stato per il modo in cui esordisce il primo comma dell'art 81 riformato, presenta in realtà una portata generale, tanto che la Corte costituzionale ha sempre affermato trattarsi di un principio a cui sono tenute tutte le amministrazioni pubbliche, e certamente lo sono quelle fornite di potestà legislativa. Rispetto alla originaria formulazione della Costituzione del '48, la riforma introduce tre ordini di novità: due presentano carattere formale, mentre la terza è invece di grande sostanza.

E' una modifica formale che la copertura debba essere fornita non più "indicando" i mezzi per farvi fronte, bensì "provvedendo" a tali mezzi: al cambiamento di termine non sembra potersi dare altro significato del rafforzare la necessità che, come richiesto dalla Corte costituzionale, la valutazione della copertura sia attendibile. Sarebbe eccessivo sostenere che questa differenza di verbi utilizzati intenda prescrivere l'esatta corrispondenza a consuntivo tra la spesa da coprire ed i mezzi a tal fine utilizzati e pretenda, in tal modo, di sanzionare come incostituzionali le leggi per le quali questa corrispondenza risulti "a posteriori" mancare, nonostante la valutazione di copertura sia attendibile in relazione alla situazione esistente ed ai dati disponibili al momento della approvazione della legge.

Altra modifica formale è che la copertura deve essere data non più alle "nuove o maggiori spese" bensì ai "nuovi o maggiori oneri": la sostituzione di "oneri" a "spese" intende chiarire ciò che la Corte costituzionale ha sempre affermato e cioè che l'obbligo in questione riguarda anche la riduzione delle entrate. In questo caso si tratta di una modifica che intende adeguare la formulazione letterale della norma al significato che essa aveva già ricevuto a livello applicativo. Sarebbe stato opportuno che una analoga operazione la riforma l'avesse fatta con riguardo alla "concezione allargata" dell'obbligo della copertura: concezione che è prescritta dalla legge ordinaria e che comporta la necessità, per le leggi ed i provvedimenti che comportino oneri a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, di "contenere la previsioni dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria" (art 19 della l. 31 dicembre 2009 n. 196). Una espresa previsione costituzionale in questo senso sarebbe servita a formalizzare, anche in questo caso, consolidati orientamenti della giurisprudenza costituzionale e sarebbe stata anche di grande rilievo in considerazione del superamento del parallelismo delle funzioni (conseguente alla modifica del titolo V della Costituzione): infatti, in questo nuovo scenario diventa fisiologica l'ipotesi che chi fa le leggi (Stato e Regioni) non sia poi competente ad attuarle (gli EE LL) e l'obbligo della copertura finanziaria, in questa

Osservatorio sulle fonti

più ampia accezione, diventa lo strumento per risolvere i delicati problemi che si pongono sul versante finanziario.

E' invece una modifica sostanziale il fatto che all'obbligo della copertura sia sottoposta "ogni legge" e non più "ogni altra legge" che, nella formulazione del '48, stava ad indicare soltanto le leggi che fossero diverse da quella di bilancio: la portata della modifica sta quindi nel prescrivere anche alla legge di bilancio l'obbligo della copertura. Il senso di ciò non è, invece, facile da ricostruire.

Ad una prima lettura questa modifica potrebbe essere spiegata come mera conseguenza della eliminazione nell'art 81 riformato dell'originario terzo comma, cioè della disposizione che vietava alla legge di bilancio di "stabilire nuovi tributi e nuove spese". Sarebbe però una conclusione affrettata ritenere che, siccome la legge di bilancio può adesso stabilire "nuove spese", viene sottoposta al medesimo regime delle leggi che da sempre hanno potuto farlo: infatti, così impostata la questione, a venire in rilievo non è tanto la previsione di spese "nuove", cioè non ancora consentite dall'ordinamento, quanto piuttosto la possibilità di stabilire l'entità di spese "non nuove", cioè già consentite dall'ordinamento ma il cui ammontare non è da questo stabilito. E questa possibilità, di determinare l'ammontare di spese "non nuove", la legge di bilancio l'ha sempre avuta e ciò nonostante era sottratta all'obbligo della copertura.

Un tempo, in riferimento alla Costituzione del '48, si diceva che la legge di bilancio non era sottoposta all'obbligo della copertura perché implicitamente coperta. Dietro questa affermazione vi era, logicamente, la concezione che l'obbligo costituzionale non servisse a garantire determinati equilibri di finanza pubblica e neppure servisse a limitare l'espansione delle spese, ma avesse invece la funzione di conformare i processi decisionali del legislatore costringendolo a calcolare l'entità della spesa indotta dalle sue decisioni ed a valutarne la sostenibilità in relazione agli equilibri di bilancio ritenuti auspicabili. Spiegazione questa che veniva avvalorata proprio dalla sottrazione della legge di bilancio all'obbligo della copertura, perché il contenuto tipico di tale legge, il considerare cioè l'insieme delle entrate e delle spese, era di per sé in grado di conformare il relativo processo decisionale nel senso indicato. Tenendo conto di tutto ciò, la riforma sembrerebbe voler conferire all'obbligo della copertura la diversa funzione di limitare l'espansione delle spese, di garantire un certo equilibrio con le entrate: insomma non più una regola di tipo procedurale quanto piuttosto un limite contenutistico alla politica di finanza pubblica.

Questa lettura coglie probabilmente nel segno, ma non è di per sé appagante perché limitazioni la legge di bilancio adesso già le incontra espressamente nella disciplina del "ricorso all'indebitamento", che, avendo in realtà ad oggetto il saldo "indebitamento netto", intende limitare innanzi tutto proprio il bilancio. In effetti, fin quando le spese vanno a comporre il saldo "indebitamento netto", un problema di copertura non dovrebbe neppure porsi perché destinate a risentire delle limitazioni poste a tale saldo.

Vi sono però alcune spese che sono sottratte a questo condizionamento perché non concorrono a comporre il saldo in questione: le spese per il rimborso del debito in scadenza presentano, appunto, una caratteristica del genere. Ciò porterebbe a spiegare in

Osservatorio sulle fonti

termini di sostenibilità del debito pubblico l'estensione dell'obbligo di copertura finanziaria al bilancio. Questo, quando prevede la contrazione di debito pubblico (a fronte di spese che non concorrono a comporre il saldo "indebitamento netto" o che concorrono a comporlo ma servono a compensare gli effetti negativi del ciclo o a fronteggiare eventi eccezionali), stabilisce non soltanto un aumento delle entrate per l'esercizio in cui viene contratta l'operazione, ma anche una serie di spese a carico degli esercizi successivi: una parte di queste spese (quelle per gli interessi) concorrono a formare il saldo "indebitamento netto" dei rispettivi esercizi per cui, incontrando le limitazioni a cui è sottoposto tale saldo, non ha senso sottoporle all'obbligo della copertura; viceversa, le spese per rimborsare il debito (parte capitale) non incontrano alcun limite, per cui può aver senso, in base a questo diverso modo di intendere l'obbligo della copertura, richiede al bilancio di non limitarsi a ritenerle sostenibili per il solo fatto di poter rinnovare con nuovo debito quello in scadenza.

4. Il sistema delle fonti

Altra serie di importanti novità, introdotte dalla riforma in esame, riguardano il sistema degli atti e delle fonti.

Innanzitutto vi è la soppressione dell'originario terzo comma che, come noto, vieta alla legge di bilancio di "stabilire nuovi tributi e nuove spese". Dietro l'introduzione in Costituzione di questa norma vi era un secolo di dottrina giuridica, sulla natura giuridica della legge di bilancio, che il Costituente aveva ben presente. Con ciò, non si vuole, però, dire che il Costituente intese configurare la legge di bilancio come legge meramente formale (nozione questa che ormai può essere utilizzata soltanto a fini descrittivi e che, nel caso specifico del bilancio, ormai non serve assolutamente a niente); si può invece affermare che la norma ha inteso costituzionalizzare i risultati a cui era pervenuta l'elaborazione dottrinale sulla natura giuridica dell'atto e lo ha fatto esclusivamente in termini di limitazioni apposte all'atto, che, per essere costituzionale, non deve appunto "stabilire nuovi tributi e nuove spese". Su queste basi, la generica formulazione della norma era spiegata riscontrando una doppia limitazione alla legge di bilancio, quella di non dover consentire spese per attività che l'amministrazione non fosse già legittimata a svolgere e quella di non dover disattendere, neppure con le disposizioni della sua parte normativa, quanto stabilito dalle altre leggi. Questa distinzione della legge di bilancio dalle altre leggi, operata direttamente dalla Costituzione, si prestava a ricostruire il sistema nel senso della necessità di una doppia legittimazione alla spesa pubblica (non soltanto finanziaria ma anche "sostanziale") e consentiva di separare la cura, come primario, dell'interesse alla sostenibilità finanziaria dalla cura, come primario, dello specifico interesse di settore e di concepire un reciproco condizionamento tra la cura di un tipo di interesse e quella dell'altro; reciproco condizionamento prodotto dalle limitazioni poste al bilancio (cioè alla cura come primario dell'interesse finanziario) e dall'obbligo della copertura finanziaria imposto alle altre leggi (cioè alla cura come primario dell'interesse pubblico di settore).

Tutto ciò è venuto meno perché sono stati recisi i due sostegni che reggevano l'intera

Osservatorio sulle fonti

costruzione e la dottrina dovrà ora interrogarsi sulle strade da seguire nel ricostruire, in termini concettuali, il sistema complessivo. Rimane comunque l'esigenza che a differenziare il regime della legge di bilancio sia direttamente il diritto positivo, perché non è certo immaginabile che si debba tornare a Laband, ed alla concezione del bilancio come legge meramente formale, per riconoscere l'inadempimento dello Stato nel caso in cui il legislatore di bilancio non abbia volutamente stanziato quanto richiesto per dare attuazione ad una legge, magari ad una legge che riconosca il diritto di alcuni soggetti a ricevere prestazioni finanziarie dalla amministrazione; oppure che a quelle concettualizzazioni si debba tornare per escludere che un semplice stanziamento di bilancio possa consentire all'amministrazione di svolgere attività estranee alle sue competenze.

Questo ordine di problemi potrebbe trovare soluzione nell'altra rilevante novità introdotta dalla riforma sul versante delle fonti. L'ultimo comma dell'art 81 riformato ed il comma 3 dell'art 5 della legge in esame prevedono l'adozione, entro il 28 febbraio 2013, in una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Questa legge, tra i propri oggetti, ha quello di disciplinare il contenuto della legge di bilancio [comma 6 dell'art 81 riformato e comma 2 lett. a) dell'art 5 della legge di riforma], per cui dovranno essere le sue disposizioni a definire quegli aspetti della legge di bilancio che nella Costituzione del 48' trovavano la soluzione che si è detto.

In ogni caso, i contenuti che questa legge dovrebbe avere sono molteplici e sono minuziosamente elencati, addirittura con un livello di dettaglio insolito per una legge costituzionale, dall'art 5. Per alcuni di essi, appare necessario che la legge in questione presenti una resistenza passiva rinforzata perché le sue disposizioni, in tanto possono conseguire gli esiti voluti, in quanto siano in grado di imporsi alle altre leggi dello Stato. E' certamente il caso, già visto, della disciplina della legge di bilancio, nonché quello, anch'esso già visto, della disciplina delle deroghe al divieto di "ricordo all'indebitamento" a causa di eventi eccezionali. Ma, più in generale, è il caso di tutte quelle disposizioni mediante le quali la legge in questione dovrebbe specificare regole espresse in maniera generale, e talvolta generica, dalla stessa Costituzione. Si tratta delle "norme fondamentali" e dei "criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni" (comma 6 dell'art 81 riformato). Si tratta, inoltre, delle "regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL nel lungo periodo" [comma 1 lett. e) dell'art 5 della legge di riforma]: regole che sicuramente presentano un carattere contingente, nella parte in cui servono a definire il percorso di rientro del debito pubblico (cioè come realizzare la riduzione annua del 20% richiesta dall'Unione europea), mentre, nella parte concernente le limitazioni delle spese a salvaguardia degli equilibri di bilancio, potrebbero avere o una portata ordinamentale (l'equilibrio declinato non soltanto in termini di saldi ma anche di limite alle spese) oppure semplicemente congiunturale (le misure di volta in volta attivate sul versante delle spese per garantire l'equilibrio declinato in termini di saldi).

La riforma, nell'elencare questi vari tipi di disposizioni, non si esprime nel senso di

Osservatorio sulle fonti

riservarle alla legge da approvare a maggioranza assoluta, quanto piuttosto come contenuto di essa. Una qualsiasi legge, non approvata a maggioranza assoluta, potrà quindi contenere queste disposizioni, con la particolarità che in tal caso esse potranno essere liberamente disattese da leggi successive. La forza di imporsi alle leggi successive deriva dal configurare queste disposizioni alla stregua di norme interposte alla Costituzione, ma la possibilità di riscontrare questa caratteristica è riposta, oltre che nel loro oggetto, soltanto nella maggioranza assoluta con cui sono state approvate. Ciò appare, in effetti, troppo poco perché nell'attuale sistema politico non è poi molto difficile per chi governa ottenere la maggioranza assoluta; ma principalmente è troppo poco perché analoga maggioranza è richiesta anche per prendere quelle decisioni (l'autorizzazione a ricorrere all'indebitamento al verificarsi di eventi eccezionali) che dovrebbero essere invece disciplinate proprio dalle disposizioni di questa legge.

Per gli altri contenuti di questa legge non sembra esservi bisogno di disposizioni rinforzate, dal momento che dovrebbero disciplinare attività meramente applicative, talvolta addirittura amministrative, per vincolare le quali è sufficiente il principio di preferenza della legge; oppure si tratta di disposizioni destinate a vincolare Regioni ed EE LL e che quindi sono in grado di raggiungere lo scopo semplicemente qualificandosi con norme di esercizio della potestà legislativa concorrente di coordinamento della finanza pubblica.

Le disposizioni del primo tipo, quelle di disciplina di attività meramente applicative, riguardano, con finalità ed in termini differenti, l'accertamento della situazione e degli andamenti di finanza pubblica. Queste disposizioni devono infatti prevedere le "verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica" [comma 1 lett. a) dell'art 5]; l'accertamento degli scostamenti rispetto alle previsioni con distinta indicazione di quelli dovuti all'andamento del ciclo, alla inefficacia degli interventi o agli eventi eccezionali [comma 1 lett. b) dell'art 5]; l'istituzione, presso le Camere, di un "organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio" [comma 1 lett. f) dell'art 5].

Vi è poi un tipo di disposizioni non facilmente inquadrabile in base alla classificazione che stiamo proponendo. Si tratta della determinazione del limite massimo, in percentuale al PIL, del peggioramento delle grandezze finanziarie rispetto alle previsioni "al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione" [comma 1 lett. c) dell'art 5]. Per un verso, disposizioni del genere, sembrerebbero non vincolare altre leggi, perché la necessità di intervenire, che probabilmente richiede apposite leggi, discende direttamente dalla norma costituzionale. Per altro verso, questo vincolo ad intervenire, che grava anche sul legislatore, scatta però al superamento del limite massimo di scostamento, quale determinato dalla legge approvata a maggioranza assoluta. In realtà, la portata di queste disposizioni si presta ad essere ricostruita in maniera molto diversa se lette in coerenza con gli impegni derivanti dall'adesione al Trattato sulla stabilità (*Fiscal Compact*): questi, infatti, prevedono che gli Stati membri introducano meccanismi di correzione automatica degli andamenti di finanza pubblica discordanti con le previsioni, per cui le disposizioni della legge approvata a

Osservatorio sulle fonti

maggioranza assoluta, oltre a determinare il limite di scostamento tollerato, dovrebbero stabilire le misure correttive di eventuali sfondamenti. Misure che dovrebbero operare automaticamente ed imporsi a quanto di contrastante stabilito da altre leggi e che non dovrebbero poter essere da queste neutralizzate.

Sempre sul versante degli atti, va infine segnalato che l'art 81 riformato non parla più di approvazione dei bilanci, come nella formulazione del '48, bensì di approvazione, con legge, il bilancio (comma 4). L'uso del plurale da parte del Costituente era giustificato dalla circostanza che al tempo ciascun stato di previsione (uno per le entrate e per la spesa tanti quanti i ministeri) era approvato con apposita legge. Fu la legge Curti del 1964 a sostituire con una legge le molte leggi di bilancio ed i dubbi circa la conformità a Costituzione di questa soluzione furono superati sostenendo che con l'uso del plurale la norma costituzionale avesse inteso prescrivere soltanto la pluralità degli stati di previsione. Con la nuova formulazione dell'art. 81 anche questo vincolo viene a cadere e la configurazione della struttura del bilancio dello Stato viene completamente lasciata alla normativa di contabilità.

5. L'equilibrio a livello di Regioni ed EE LL

Rispetto agli enti territoriali, l'equilibrio finanziario viene declinato dalla riforma in maniera completamente diversa. Per un verso, ciò è la conseguenza della modifica apportata all'art 119 ma, per altro verso, dipende anche dal fatto che la situazione di partenza era molto differente.

Mentre non era possibile rinvenire nella Costituzione del '48 un qualche vincolo per lo Stato ad assicurare determinati saldi di bilancio; a seguito della riforma del titolo V, un vincolo del genere, che fino a quel momento era in realtà già prescritto dalla legislazione ordinaria, venne introdotto nell'art 119 nella parte in cui (comma 6) consente a Regioni ed EE LL di "ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento", con l'esito di prescrivere di pareggiare le spese correnti e quelle per rimborso prestiti con le entrate finali. In un contesto del genere, la locuzione "ricorrere all'indebitamento", contrariamente al significato che ha nel riformato art 81, intendeva riferirsi direttamente alle operazioni di contrazione del debito, tanto è vero che queste operazioni, proprio con riguardo alla norma costituzionale, sono state poi elencate dall'art 3 comma 17 della l. 2001 n. 350.

Il regime istaurato dalla riforma del titolo V permane tuttora, con la differenza che, al vincolo relativo alla destinazione da dare alle risorse procurate dalla contrazione di debito, è stato aggiunto, dalla legge costituzionale in esame (art 4), un ulteriore limite mediante la modifica dell'art 119.

La norma così modificata stabilisce che il ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti deve accompagnarsi "con la contestuale definizione di piani di ammortamento" e può avvenire soltanto "a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio" (comma 6 dell'art 119 riformato). Delle due nuove disposizioni, la prima si limita a costituzionalizzare quanto è già da tempo stabilito nella disciplina della finanza locale e comunque, proprio perché

Osservatorio sulle fonti

riguarda in definitiva la sostenibilità del debito che si va a contrarre, appare speculare agli esiti che potrebbero conseguire dal sottoporre il bilancio dello Stato all'obbligo della copertura. Ben più rilevante appare la seconda delle due disposizioni che prescrive l'equilibrio su base regionale, dove per equilibrio si deve evidentemente intendere la situazione in grado di neutralizzare gli effetti sui saldi di bilancio della contrazione di debito pubblico: in altri termini, a fronte di enti che si procurano con operazioni del genere le risorse per gli investimenti, vi devono essere, a livello regionale, enti che complessivamente presentano una pari eccedenza di entrate finali rispetto alle spese complessive.

Per questo aspetto, la differenza dell'equilibrio richiesto a Regioni ed EE LL rispetto a quello prescritto allo Stato sembrerebbe consistere nel riferirsi ad una pluralità di enti invece che al singolo ente; da ciò si potrebbe trarre la conclusione che con il nuovo regime si sia semplicemente voluto costituzionalizzare regole già esistenti, tenuto conto che la legge delega in materia di federalismo fiscale, nel consentire alle Regioni di adattare alle esigenze dei singoli EE LL gli obiettivi di finanza pubblica del Patto di stabilità interna, pone la condizione che queste correzioni siano tra loro compensate [comma 1 lett. e) dell'art 18 della 5 maggio 2009 n. 42]. In realtà, il sistema preesistente oltre ad essere costituzionalizzato riceve anche rilevanti trasformazioni, perché il ruolo delle Regioni prima era limitato a governare misure di tipo congiunturale (le regole definite annualmente del Patto di stabilità interna) mentre a seguito dell'art 119 riformato riguarda limitazioni e vincoli a carattere ordinamentale.

In ordine, poi, al tipo di equilibrio richiesto, rispettivamente, allo Stato ed a Regioni ed EE LL, vi sono anche altre differenze, oltre a quella segnalata. L'equilibrio prescritto allo Stato consente di contrarre debito pubblico per rimborsare quello in scadenza, mentre Regioni ed EE LL possono farlo soltanto per finanziare investimenti. Il regime stabilito per lo Stato conosce due ordini di deroghe al vincolo di pareggiare il saldo "indebitamento netto": la necessità di praticare politiche anticicliche con conseguente disavanzo di tale saldo in misura corrispondente agli effetti del ciclo economico negativo; la possibilità in un disavanzo, senza limiti, di tale saldo in presenza di eventi eccezionali. Viceversa il regime previsto per le Regioni e gli EE LL rimane completamente impermeabile sia ad eventuali eventi eccezionali che all'andamento del ciclo economico.

Tuttavia anche la finanza di Regioni ed EE LL risente in realtà degli effetti del ciclo economico specialmente a seguito dell'attuazione del c.d. federalismo e del nuovo assetto delle competenze: le entrate proprie e le compartecipazioni alle entrate erariali, dalle quali sono prevalentemente composte le loro risorse, sono infatti destinate a ridursi a seguito di ciclo economico negativo; così come molti degli ammortizzatori sociali sono di competenza di Regioni ed EE LL per cui generano aumento delle spese di tali enti a seguito di ciclo negativo. A fronte di ciò, Regioni ed EE LL non sono messi in grado di procurarsi mediante l'indebitamento le risorse necessarie ad effettuare politiche anticicliche; queste le può fare, come si è visto, soltanto lo Stato, ma le può fare anche a favore di tali enti. In questo senso è previsto che la legge da adottare a maggioranza assoluta deve disciplinare le modalità con cui "lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo

Osservatorio sulle fonti

economico o al verificarsi degli eventi eccezionali concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali” [comma 2 lett. g) dell’art 5]. La norma precisa che questo intervento dello Stato sarà disciplinato “anche in deroga all’art 119”, lasciando con ciò intendere che potrà consistere anche in forme di trasferimenti finanziari diverse da quelle compatibili con il c.d. federalismo fiscale.

Una esigenza di ordine inverso riguarda il rispetto dei vincoli europei. Questi sono riferiti all’intero comparto “amministrazioni pubbliche”, che è composto dallo Stato, dalle Regioni e dagli EE LL oltre che dagli altri enti pubblici; nel contempo, la riforma che stiamo commentando ha inteso costituzionalizzare questi vincoli ma, per fare ciò, ha dovuto riferirli ai singoli enti, per cui, siccome che il debito pubblico è essenzialmente dello Stato e siccome è lo Stato che deve sostenerne gli elevati oneri e deve farsi carico delle politiche di rientro del suo ingente ammontare, può ben accadere che il vincoli europei siano rispettati per merito della compensazione tra settori in disavanzo e settori in avanzo del comparto, ma ciò nonostante non sia possibile allo Stato rispettare le nuove regole costituzionali. La soluzione a problematiche del genere dovrebbe darla la legge da approvare a maggioranza assoluta che, tra i propri contenuti, dovrebbe avere la disciplina delle modalità attraverso cui Regioni ed EE LL “concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni” [comma 2 lett. c) dell’art 5]. Si possono immaginare molti modi in cui questo concorso potrebbe avvenire, ma nell’ipotesi che addirittura si realizzi mediante trasferimenti finanziari di segno opposto (cioè da Regioni ed EE LL allo Stato) bisognerebbe ammettere che l’idea del federalismo fiscale è stata definitivamente superata dalla legge costituzionale in esame, tenuto conto che la Corte costituzionale (sentenza n. 22/2012) ha riconosciuto che trasferimenti finanziari del genere sono incompatibili con l’attuale art 119.