

## IL GOVERNO EUROPEO DEI CONTI PUBBLICI TRA CRISI ECONOMICO-FINANZIARIA E RIFLESSI SUL SISTEMA DELLE FONTI

di *Guido Rivosecchi*

SOMMARIO: 1. Premessa: i riflessi (vecchi e nuovi) del diritto dell'Unione europea sulle fonti di disciplina delle decisioni di bilancio. - 2. Le proposte delle istituzioni europee: la riforma del Patto di stabilità e l'armonizzazione dei sistemi di programmazione finanziaria. - 3. *Segue*: la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici e il meccanismo europeo di gestione delle crisi economico-finanziarie. - 4. Il "seguito" in Parlamento delle iniziative delle istituzioni europee e il loro (potenziale) effetto sul sistema delle fonti di governo dei conti pubblici. - 5. Considerazioni conclusive: la programmazione economico-finanziaria nella crisi del sistema delle fonti.

### *1. Premessa: i riflessi (vecchi e nuovi) del diritto dell'Unione europea sulle fonti di disciplina delle decisioni di bilancio*

Non è certo una novità che il diritto dell'Unione europea introduca pregnanti vincoli al governo dei conti pubblici degli Stati membri<sup>1</sup>. Del resto, la stessa configurazione del sistema delle fonti è ormai da tempo sistematicamente compenetrata dall'impatto del diritto comunitario<sup>2</sup>. La progressiva affermazione dei principi del primato, della diretta applicabilità, dell'effetto diretto e dell'effetto utile delle fonti del diritto dell'Unione europea, nel noto e progressivamente convergente cammino comunitario della Corte di giustizia e della Corte costituzionale, ha finito per superare l'assetto (prevalentemente) gerarchico e (tendenzialmente) chiuso del sistema delle fonti del diritto italiano<sup>3</sup>.

Le conseguenze più incisive di questi processi si sono tra l'altro prodotte sulle fonti regolatrici dei processi di bilancio e di programmazione finanziaria. Nel caso italiano, un ruolo particolarmente rilevante viene riservato alla rilettura dell'articolo 81 della Costituzione e della disciplina di bilancio alla luce degli obblighi introdotti dal diritto dell'Unione europea<sup>4</sup>. D'altro canto, lo stesso art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui dispone espressamente la pari soggezione del legislatore statale e di quello regionale ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, pur essendo prevalente l'interpretazione continuista del rapporto tra ordinamento interno e ordinamento europeo<sup>5</sup>, comporta

---

1 In proposito, già in riferimento al Trattato di Maastricht, cfr. A. MANZELLA, *Il «vincolo europeo» sul governo dell'economia*, in *Studi in onore di Franco Piga*, Milano, Giuffrè, 1992, 1491 ss.; nonché, riguardo al "seguito" degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione economico-monetaria, N. LUPO, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quad. cost.*, 1999, 523 ss., spec. 527 ss. Per una recente panoramica sugli effetti dei vincoli europei sulle manovre di bilancio, cfr. E. COLARULLO, *Dieci anni di manovre finanziarie. Gli strumenti giuridici di governo del bilancio: critica e riforma*, in P. CARETTI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, Il Mulino, 2010, 245 ss.

2 Cfr., ad esempio, G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, Cedam, 2003, 159 ss.

3 Indicative, al riguardo, le più recenti impostazioni manualistiche: cfr., ad esempio, G. GUZZETTA – F.S. MARINI, *Diritto pubblico italiano ed europeo. I – Fonti e organizzazione*, Torino, Giappichelli, 2004, 146 ss.; R. BIN – P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2009, 213 ss.; R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2009, 64.

4 Per ulteriori indicazioni, sia consentito un rinvio a G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 361 ss.

5 In questa prospettiva, sia pure con differenti sfumature, C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, 194 ss.; T. GROPPI, *Regioni*,

rilevanti implicazioni in chiave monista<sup>6</sup>, successivamente colte anche dalla giurisprudenza costituzionale<sup>7</sup>, che non possono essere trascurate anche nella reinterpretazione dell'art. 81 Cost. e del sistema delle fonti di disciplina delle decisioni di bilancio.

Quello che invece costituisce un elemento di novità è il recente rilancio in chiave europea della *programmazione* come *metodo* di governo dei conti pubblici e come incisivo strumento di *governance* complessiva delle politiche economiche. Al riguardo, in relazione all'acuirsi della crisi economico-finanziaria e alla definizione di una nuova strategia comune per la crescita e l'occupazione (c.d. "Europa 2020"), si è infatti sviluppato un intenso dibattito che ha condotto alla formulazione di articolati indirizzi del Consiglio europeo<sup>8</sup> – anche sulla base della riflessione maturata in seno all'apposita *Task force* presieduta dal Presidente Van Rompuy<sup>9</sup> – e al "pacchetto" di sei proposte legislative (cinque regolamenti e una direttiva) presentate il 29 settembre 2010 dalla Commissione al Parlamento europeo, attualmente all'esame della Commissione affari economici.

Il presente contributo si ripropone di fornire un'analisi delle proposte di atti normativi europei *in itinere*, al fine di valutarne l'incidenza sul sistema delle fonti di disciplina della decisione di bilancio tra Governo e Parlamento, culminata nella presentazione alle Camere di una proposta di legge di modificazione della legge di contabilità e di finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), recentemente approvata dalla Camera dei deputati (XVI legislatura, A.C. 3921).

In base agli orientamenti assunti dal Consiglio europeo, il nuovo sistema di *governance* economica dell'Unione, dovrebbe articolarsi lungo quattro direttrici fondamentali: un più stringente meccanismo di programmazione e coordinamento delle politiche economiche nazionali nell'ambito del c.d. "semestre europeo", già in fase di avvio; un'applicazione maggiormente vincolante del sistema di sorveglianza multilaterale previsto dal Patto di stabilità e crescita, anche sotto il profilo sanzionatorio; un processo di armonizzazione delle regole di contabilità e di programmazione finanziaria degli Stati membri, orientato all'introduzione di requisiti essenziali comuni ai fini della raccolta, classificazione,

---

*Unione europea, obblighi internazionali*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, 133 s.; P. CARETTI, *Stato, regioni ed enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2003, 60 ss., spec. 63; E. CRIVELLI, *Commento all'art. 6*, in P. CAVALERI – E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge 'La Loggia' (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, Giappichelli, 2004, 144 s.

<sup>6</sup> In questo senso, cfr. L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le regioni*, 2001, 1203 ss.; G. FALCON, *Nuove questioni sul percorso istituzionale italiano*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003, 11 s.; L. VIOLINI, *Il potere estero delle regioni e delle province autonome. Commento all'articolo 1, comma 1, e agli articoli 5 e 6*, ivi, 119; A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, Giuffrè, 2002, 133 s.

<sup>7</sup> Cfr., ad esempio, sent. C. cost. 3 novembre 2005, n. 406, in *Giur. cost.*, 2005, 4429 ss., con nota di R. CALVANO, *La Corte costituzionale «fa i conti» per la prima volta con il nuovo art. 117 comma 1 Cost. Una svista o una svolta monista della giurisprudenza costituzionale sulle «questioni comunitarie»?», ivi, 4436 ss.*

<sup>8</sup> Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo del 16-17 dicembre 2010, in [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/118593.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/118593.pdf).

<sup>9</sup> La *Task Force* sulla buona gestione economica, presieduta dal Presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy e costituita dal Presidente del c.d. Eurogruppo, dal Commissario per gli affari economici e monetari, dal Presidente della Banca centrale europea e dai ministri dell'economia degli Stati membri dell'Unione, si è riunita per la prima volta il 21 maggio 2010 ed ha concluso i suoi lavori con la presentazione di una Relazione finale al Consiglio europeo del 28-29 ottobre 2010.

redazione e trasmissione dei dati contabili su un arco temporale pluriennale (c.d. quadri nazionali di bilancio); un meccanismo permanente di gestione delle crisi economico-finanziarie per salvaguardare la stabilità dell'area dei Paesi aderenti alla moneta unica.

Sotto il primo profilo, il c.d. “semestre europeo” – da non confondersi con il semestre di presidenza dell'Unione europea, che, come noto, consiste nel meccanismo di rotazione paritaria a cadenza semestrale dei governi degli Stati membri nel ricoprire il ruolo di presidenza del Consiglio dell'Unione europea (combinato disposto artt. 16, par. 9, TUE e 236 TFUE) – si traduce in pregnanti forme di coordinamento preventivo e di convergenza delle politiche economiche degli Stati della c.d. zona euro e di quelli dell'Unione, che costituiscono un vero e proprio ciclo annuale di programmazione finanziaria nel quale sono iscritte le decisioni di bilancio nazionali. Esso si articola in sei distinte fasi: entro gennaio, la Commissione presenta al Parlamento europeo l'indagine annuale sulla crescita, in cui delinea gli obiettivi di governo dell'economia e delle finanze pubbliche, dando conto, tra l'altro, dei risultati conseguiti dagli Stati membri rispetto alle raccomandazioni ricevute ai fini della gestione finanziaria dell'anno precedente<sup>10</sup>; entro febbraio/marzo, il Consiglio europeo elabora le “linee guida” trasversali e complessive di politica economica e di bilancio sia in riferimento al livello europeo che a quello degli Stati membri; entro aprile, gli Stati membri, nell'ambito degli indirizzi formulati dal Consiglio europeo, presentano i Piani nazionali di riforma (PNR), formulati nell'ambito della nuova Strategia europea per la crescita e l'occupazione, ed i Piani di stabilità e convergenza (PSC), elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita; entro giugno, la Commissione europea formula le raccomandazioni di politica di bilancio rivolte ai singoli Stati membri; entro luglio, il Consiglio Ecofin e, per la parte di sua competenza, il Consiglio occupazione e affari sociali approvano le raccomandazioni della Commissione europea; infine, nei restanti sei mesi, gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio tenendo conto delle raccomandazioni ricevute.

Il governo dei conti pubblici degli Stati membri viene quindi attratto in chiave europea non più soltanto sotto specie di vincolo di risultato in riferimento agli obiettivi parametrici posti dal Trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità, ma anche sotto quello – più stringente e pervasivo – relativo ai tempi, alle procedure e (in larga parte) ai contenuti della programmazione economico-finanziaria delle risorse e degli investimenti pubblici, nell'ambito di un più ampio quadro di valutazione dello stato di salute dell'economia dei Paesi membri che si avvale anche, come vedremo, di indicatori macroeconomici provenienti dal settore privato (ad esempio, l'indebitamento delle famiglie e delle imprese). Sotto questo profilo, ci si limita ad osservare incidentalmente come le iniziative richiamate esprimano la consapevolezza in merito all'opportunità, da un lato, di una forte ripresa della mano pubblica nel governo dell'economia e, dall'altro, di ancorare il coordinamento delle politiche economiche e i processi di convergenza a parametri relativi non soltanto all'andamento delle finanze pubbliche dei Paesi membri, ma anche allo stato di salute complessivo delle loro economie. L'esperienza irlandese e quella greca, solo per citare gli esempi più recenti e macroscopici, hanno abbondantemente dimostrato i rischi a cui possono essere esposti gli

---

<sup>10</sup> La prima indagine è stata presentata il 12 gennaio 2011: cfr. Bruxelles, 12.1.2011, COM(2011)11 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, “Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi”, in [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/it\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/it_final.pdf).

Stati membri anche in caso di eccessivo indebitamento del settore privato. Di fronte alla crisi economico-finanziaria globale, le istituzioni europee hanno infatti tentato non soltanto di rafforzare le misure di convergenza economica tra gli Stati membri, ma anche di instaurare vere e proprie forme di coordinamento e di programmazione preventiva degli interventi di sostegno all'economia<sup>11</sup>, pur nei limiti del Trattato di Lisbona, che, sotto questo profilo, non ha innovato l'incidenza degli "indirizzi di massima" delle politiche economiche nazionali stabiliti in sede europea (artt. 2, par. 3, e 5, par. 1, TFUE)<sup>12</sup>. Nonostante le difficoltà e le resistenze nazionali che spesso, ben lungi dal garantire un effettivo coordinamento, hanno finito per esporre l'Europa a rischi di vere e proprie spaccature<sup>13</sup>, la crisi economico-finanziaria ha posto in evidenza la necessità di colmare l'ancora perdurante sproporzione tra politica monetaria, da tempo assoggettata al regime comune, e politica di bilancio e tributaria, ancora ascrivibile alla tradizionale cooperazione intergovernativa<sup>14</sup>.

E' in questa prospettiva che vanno collocati gli interventi riformatori prospettati dal Consiglio europeo e dalla Commissione, orientati non tanto a sottoporre i bilanci nazionali ad una sorta di valutazione preventiva rispetto alla loro presentazione ai parlamenti nazionali – nella tradizionale prospettiva, cioè, del coordinamento intergovernativo del governo dei conti pubblici nazionali – quanto piuttosto a fornire elementi per un dibattito comune sul coordinamento delle politiche economiche attraverso il quale individuare parametri vincolanti per gli Stati membri sotto il profilo dei tempi, delle procedure e dei contenuti delle manovre finanziarie, con l'effetto di attrarre a livello europeo ulteriori quote delle politiche di governo dell'economia.

## *2. Le proposte delle istituzioni europee: la riforma del Patto di stabilità e l'armonizzazione dei sistemi di programmazione finanziaria*

E' soprattutto lungo la seconda e terza direttrice sopra richiamate (rafforzamento del patto di stabilità e armonizzazione dei sistemi di programmazione di bilancio), che le iniziative delle istituzioni europee si rivelano maggiormente incisive, essendo tra l'altro già state tradotte in sei formali progetti di atti normativi presentati dalla Commissione. Di queste ultime, tre hanno ad oggetto la riforma dei due regolamenti comunitari in cui si articola il Patto di stabilità e crescita: da un lato, le misure di coordinamento delle politiche economiche e di sorveglianza multilaterale sulle posizioni di bilancio degli Stati membri<sup>15</sup>;

---

11 Per un approfondimento, cfr. G. RIVOCCHI - M. ZUPPETTA, *Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione europea: una riflessione introduttiva*, in G. RIVOCCHI - M. ZUPPETTA (a cura di), *Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 2010, 11 ss.

12 Sul punto, cfr. C. PINELLI, *La crisi finanziaria e l'Unione europea. Le prime reazioni*, in G. Amato (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Firenze, Passigli, 2009, 318 ss.

13 Così, G. AMATO, *Introduzione a Governare l'economia globale*, cit., 12.

14 In questo senso, cfr., ad esempio, L. CHIEFFI, *Banca centrale e sviluppi della governance europea*, in *Rass. parl.*, 2005, 123 s.; A. ZORZI GIUSTINIANI, *La governance economica europea alla vigilia della ratifica del Trattato costituzionale*, in G. COLOMBINI, F. Nugnes (a cura di), *Istituzioni, Diritti, Economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione Europea*, Pisa, Edizioni Plus, 2004, 175 s.

15 Regolamento CE n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997, modificato dal regolamento CE n. 1055/2005, sul "Rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio, nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche", rispetto al quale la Commissione ha presentato la proposta di modificazione Brussels, 29.9.2010, COM(2010) 526 final, 2010/0280 (COD), "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions

dall'altro, le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi e del rafforzamento delle relative misure sanzionatorie<sup>16</sup>. A scapito della tecnica novellistica prevalentemente utilizzata, le proposte in questione affrontano su ampio spettro la questione della ridefinizione dei parametri di valutazione del coordinamento delle politiche economiche e dei processi di convergenza delle finanze pubbliche, nonché dei meccanismi sanzionatori previsti dal Patto di stabilità. Sul punto, è opportuno ricordare che lo stesso Trattato di Lisbona ha limitatamente riformato la procedura per i disavanzi eccessivi, rendendo maggiormente incisivo il ruolo della Commissione europea sia rispetto ai singoli Stati membri, ai quali può ora trasmettere il parere senza l'intermediazione del Consiglio (art. 126, par. 5, TFUE), sia rispetto al “seguito” delle sue raccomandazioni in Consiglio, richiedendo, in seno ad esso, l'unanimità per contrastare le conclusioni dell'amministrazione comunitaria, da adottare “senza indebito ritardo” (art. 126, parr. 6 e 7, TFUE)<sup>17</sup>.

Sotto il profilo della sorveglianza multilaterale, le richiamate proposte di modificazione al regolamento CE n. 1466/97 vengono sostanzialmente ad incentrare le procedure sull'innovativa nozione di “politica di bilancio prudente”, finalizzata al conseguimento dell'obiettivo a medio termine del pareggio di bilancio, rispetto al quale gli Stati membri sono sottoposti ad un processo di convergenza quantitativamente predeterminato nella misura di un miglioramento annuale del proprio saldo di bilancio dello 0,5 per cento (soglia elevabile dal Consiglio in caso di alto livello di debito e/o di squilibri macroeconomici particolarmente rilevanti). In ogni caso, eventuali scostamenti dai parametri di convergenza, pari o superiori allo 0,5 per cento rispetto al conseguimento dell'obiettivo di medio termine, potrebbero comportare per lo Stato membro interessato sanzioni pecuniarie sotto forma di obbligo di costituire un deposito fruttifero pari allo 0,2 per cento del PIL, comunque restituibile una volta che il Consiglio abbia verificato che il percorso di risanamento è compiuto.

Quanto al secondo ordine di modificazioni, relative alle procedure sanzionatorie, le proposte presentate dalla Commissione prevedono, anzitutto, di tenere in maggiore considerazione il parametro del debito pubblico. Al riguardo, si impone agli Stati le cui finanze pubbliche si trovano al di sopra del limite consentito del 60 per cento del PIL un percorso di riduzione ad un “ritmo soddisfacente”, quantificato nei termini di un ventesimo dell'eccedenza registrata nel corso degli ultimi tre anni a fronte della soglia prevista dall'apposito Protocollo allegato al Trattato di Maastricht. Rispetto alla prima fase di applicazione del Patto di stabilità, caratterizzata dalla maggiore incidenza del controllo sul disavanzo nella convinzione che da esso si potesse progressivamente ridurre anche il debito, l'andamento di quest'ultimo diventa invece un parametro maggiormente incisivo ai fini della

---

and the surveillance and coordination of economic polizie”, in [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/eu\\_economic\\_situation/pdf/com2010\\_526en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/com2010_526en.pdf)

16 Regolamento CE n. 1467/97 del 7 luglio 1997, modificato dal regolamento CE 1056/2005, sull'“Accelerazione e chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi”, rispetto al quale la Commissione ha presentato la proposta di modificazione Brussels, 29.9.2010, COM(2010) 522 final, 2010/0276 (CNS), “Proposal for a Council regulation (EU) amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure”, in [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/eu\\_economic\\_situation/pdf/com2010\\_522en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/com2010_522en.pdf).

17 Per un approfondimento, cfr. G.P. MANZELLA, *La politica economica e il governo della moneta unica*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008, 276 s.

valutazione dello stato dei conti pubblici e dell'economia dei Paesi membri. A questo fine, le proposte della Commissione prevedono – profilo, questo, maggiormente innovativo – la ridefinizione degli indicatori macroeconomici utilizzati ai fini del riscontro sui fattori di rischio, con particolare riferimento ai tassi di crescita della ricchezza nazionale, alla struttura del debito, al livello di indebitamento del settore privato, alle passività sia implicite che esplicite connesse all'andamento demografico della popolazione (con esplicito richiamo alla sostenibilità a lungo termine dei sistemi previdenziali).

Inoltre, gli Stati membri che presentano uno stato di disavanzo eccessivo, sarebbero passibili di ulteriori sanzioni pecuniarie sotto forma di depositi non fruttiferi (pari allo 0,2 per cento del PIL), convertiti in vere e proprie ammende in caso di non osservanza delle raccomandazioni sulle misure correttive. La decisione di irrogare le sanzioni, su proposta dalla Commissione, sarebbe approvata dal Consiglio, salvo espressa reiezione a maggioranza qualificata (c.d. “maggioranza inversa”) degli Stati dell'area euro, senza tenere conto del voto dello Stato interessato. Interessante infine notare che le eventuali entrate derivanti, a vario titolo, da queste sanzioni sarebbero redistribuite tra gli Stati virtuosi sulla base dei rispettivi PIL.

Sul punto, pare opportuno anzitutto segnalare che le Conclusioni adottate dalla *Task force* appositamente istituita dal Consiglio europeo per lo studio di misure analoghe sembrano prospettare soluzioni meno rigide, orientate non tanto a quantificare nei Trattati le misure di rientro dal disavanzo e dal debito eccessivo, quanto piuttosto a rinviare a fonti secondarie l'elaborazione di metodologie e criteri di convergenza che lascerebbero, nei tempi e nelle procedure, maggiore margine di adattamento agli Stati membri.

Le proposte avanzate esprimono comunque la consapevolezza che l'effettivo coordinamento delle politiche economiche e la stabilità economico-finanziaria dell'Unione potranno essere garantiti soltanto includendo tra i parametri dei processi di convergenza ulteriori indicatori macroeconomici rispetto a quelli sulle finanze pubbliche previsti dal Patto di stabilità, con esplicito riferimento anche al settore privato, onde valutare lo stato di salute complessivo dell'economia dei Paesi membri. Altro elemento significativo è costituito dall'introduzione di misure premiali di cui fruirebbero gli Stati membri che dimostrano affidabilità nel governo dei conti pubblici e nell'assetto complessivo delle loro economie.

Quanto, invece, all'armonizzazione delle regole di contabilità e di bilancio, l'iniziativa della Commissione si è concretizzata in una proposta di direttiva sui requisiti minimi per i c.d. quadri di bilancio nazionali<sup>18</sup>, orientata a determinare le misure di armonizzazione nella raccolta, redazione e trasmissione dei dati di bilancio. In particolare, la Commissione persegue l'allineamento tra i sistemi di contabilità nazionali e il sistema ESA95 (sistema europeo dei conti nazionali e regionali), al fine di garantire la costante trasmissione dei dati contabili – in termini di cassa – degli Stati membri e la loro riclassificazione nel sistema europeo secondo periodicità predeterminate. La proposta è poi finalizzata a: individuare regole e parametri contabili che recepiscano i vincoli europei e fissino adeguate procedure di controllo; introdurre sistemi di programmazione finanziaria a carattere pluriennale, al fine di mantenere finanze pubbliche sane; includere in ciascun quadro nazionale di bilancio

---

<sup>18</sup> Proposta di direttiva concernente i requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri: cfr. Brussels, 29.9.2010, COM(2010) 523 final, 2010/0277 (NLE), “Proposal for a Council directive on requirements for budgetary frameworks of the Member States”, in [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/eu\\_economic\\_situation/pdf/com2010\\_523en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/com2010_523en.pdf).

l'intero sistema dei conti pubblici, con particolare riferimento alla finanza delle autonomie territoriali, onde garantire la "responsabilità di bilancio" dei diversi livelli di governo.

### *3. Segue: la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici e il meccanismo europeo di gestione delle crisi economico-finanziarie*

Quanto, infine, al quarto ordine di interventi richiamati nel paragrafo introduttivo, si registrano, da un lato, le proposte della Commissione volte ad introdurre misure di sorveglianza sugli squilibri macroeconomici, e, dall'altro, il nuovo sistema europeo di gestione delle crisi economico-finanziarie previsto nelle menzionate Conclusioni del Consiglio europeo del 16-17 dicembre 2010.

Sotto il primo profilo, la Commissione ha presentato due proposte di regolamento, volte ad introdurre meccanismi sia preventivi che correttivi degli squilibri macroeconomici<sup>19</sup>. Dal primo punto di vista, viene intestata alla stessa Commissione una vera e propria funzione di controllo sui rischi derivanti dagli squilibri macroeconomici in ciascuno Stato membro, da espletarsi contestualmente all'esame dei programmi nazionali di riforma, formulati nell'ambito della Strategia per la crescita e l'occupazione "Europa 2020", nonché dei programmi annuali di stabilità e convergenza. Il parametro in base a cui esercitare tale valutazione – per quanto non ancora sufficientemente chiarito nella proposta di regolamento – sarebbe comunque riconducibile ad una pluralità di indicatori macroeconomici, tra i quali vengono ricompresi non soltanto indicatori inerenti alle grandezze contabili di bilancio, ma anche – profilo maggiormente innovativo – il debito del settore pubblico e di quello privato (con parametri che si riferiscono anche all'indebitamento di famiglie e imprese). Di qui, muoverebbe un più ampio sistema di controllo sullo stato complessivo dell'economia dei Paesi membri, in esito al quale, anche soltanto di fronte a situazioni di tendenziale allontanamento dai parametri, potrebbero essere avviate procedure sanzionatorie. In tal modo, verrebbe introdotto un nuovo procedimento che affianca quello, già previsto dai Trattati e dai regolamenti sullo stato di disavanzo eccessivo, che dovrebbe riguardare ogni situazione, anche soltanto potenziale, di squilibrio macroeconomico eccessivo. Lo Stato oggetto di tale procedura dovrebbe sottoporre un piano di rientro al Consiglio Ecofin, il quale fisserebbe un termine per l'adozione di misure correttive.

Per quanto riguarda l'irrogazione delle sanzioni, la proposta della Commissione prevede che lo Stato inadempiente rispetto alle raccomandazioni del Consiglio, sarebbe passibile di sanzioni pecuniarie annue pari allo 0,1 per cento del PIL, stabilite dal Consiglio, su proposta della Commissione, a maggioranza qualificata "inversa" degli Stati membri aderenti alla moneta unica (senza tenere conto del voto dello Stato interessato). Sarebbe in ogni caso prevista la possibilità per lo Stato membro destinatario della sanzione pecuniaria di recuperare la somma versata qualora desse pieno seguito alle raccomandazioni del

---

<sup>19</sup> Si tratta della proposta di regolamento sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (cfr. Brussels, 29.9.2010, COM(2010) 527 final, 2010/0281 (COD), "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention and correction of macroeconomic imbalances", in [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/eu\\_economic\\_situation/pdf/com2010\\_527en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/com2010_527en.pdf)); e della proposta di regolamento sulle misure per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro (cfr. Brussels, 29.9.2010, COM(2010) 525 final, 2010/0279 (COD), "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area", in [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/eu\\_economic\\_situation/pdf/com2010\\_525en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/com2010_525en.pdf)).

Consiglio. In caso contrario, gli introiti derivanti dai provvedimenti sanzionatori verrebbero redistribuiti tra i Paesi membri dell'area euro virtuosi non sottoposti ad alcuna procedura.

Quanto, infine, al c.d. meccanismo europeo di gestione delle crisi, le proposte del Consiglio europeo implicherebbero vere e proprie revisioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), finalizzate all'istituzionalizzazione di un sistema permanente di salvaguardia della stabilità finanziaria della zona dei Paesi aderenti all'euro. In tal modo, sarebbe adottato un meccanismo europeo di stabilità (ESM) destinato, entro il 2013, a sostituire il vigente meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria basato sul Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF)<sup>20</sup>.

#### *4. Il “seguito” in Parlamento delle iniziative delle istituzioni europee e il loro (potenziale) effetto sul sistema delle fonti di governo dei conti pubblici*

Sotto la spinta dei nuovi orientamenti delle istituzioni europee, anche i sistemi di programmazione finanziaria degli Stati membri dovranno essere necessariamente rimodellati nella prospettiva di un più intenso coordinamento e di una più stringente armonizzazione dei tempi, delle procedure e dei contenuti delle decisioni di bilancio.

Nel caso italiano, assume particolare rilevanza la sopra citata proposta di legge di iniziativa parlamentare, di carattere *bipartisan* (Camera dei deputati – XVI legislatura, A.C. 3921), finalizzata a garantire il tempestivo adeguamento della legge di contabilità e di finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196) alle decisioni assunte a livello europeo.

Nonostante, quindi, la recente riforma della normativa, il legislatore è costretto a tornare sulla materia, assumendo come parametro di riferimento l'istituendo sistema europeo di *governance* dei conti pubblici e di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, previsto nell'ambito del c.d. “semestre europeo”.

Stabilito, in via generale, un principio di coerenza della programmazione finanziaria del complesso delle amministrazioni pubbliche con le procedure ed i criteri posti dall'Unione europea e affermata la conseguente responsabilità di tutti i livelli di governo nel perseguimento dei comuni obiettivi di finanza pubblica (art. 1), la proposta, che ha già seguito un rapido *iter* in seno alla Commissione bilancio per essere poi approvata dall'Assemblea, sembra collocabile lungo tre direttrici fondamentali: ridefinizione del ciclo annuale degli strumenti di governo dei conti pubblici alla luce della scansione procedurale e della tempistica stabilite a livello europeo; adeguamento della normativa statale ai rinnovati principi della sana gestione finanziaria, già introdotti dal diritto dell'Unione europea<sup>21</sup>, ma

---

20 Al riguardo, nelle richiamate Conclusioni del 16-17 dicembre 2010, il Consiglio europeo ha invitato la Commissione europea e i ministri delle finanze dei governi degli Stati membri aderenti alla moneta unica a procedere nei lavori sull'accordo intergovernativo per istituire il futuro meccanismo entro marzo 2011, in conformità a quanto già previsto dall'apposita Dichiarazione dell'Eurogruppo del 28 novembre 2010.

21 Su cui, cfr., ad esempio, M.P. CHITI, *La finanza pubblica e i vincoli comunitari*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997, II, 1178 s.; G. COGLIANDRO, *Finanza sana e buona gestione finanziaria: una introduzione ai principi comunitari del buon governo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997, II, 1183 ss., spec. 1190 ss.; G. DELLA CANANEA, *Dalla contabilità di Stato alle finanze pubbliche: la prospettiva europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2004, 1149; G. RIVOSECCHI, *Procedure finanziarie e vincoli del Patto di stabilità e crescita*, in G. DI GASPARE – N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello. Atti del Convegno – Roma, 27 maggio 2004*, Milano, Giuffrè, 2005, 15 s.; M. DECARO, *L'esecuzione del bilancio. La responsabilità dei diversi livelli di governo. Il controllo dei risultati*, in M. T. SALVEMINI – F. BASSANINI (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Firenze, Passigli, 2010, 97 s.

ora intensificati sotto il profilo del carattere “prudenziale” delle politiche di bilancio, al fine di favorire il contenimento della spesa e la riduzione del debito pubblico; introduzione di misure di carattere residuale che, a vario titolo, perseguono l'adeguamento del sistema di bilancio e di contabilità agli ulteriori vincoli posti dal diritto dell'Unione europea.

Dal primo punto di vista, la ridefinizione degli istituti della programmazione di bilancio di cui all'art. 2 della proposta di legge, passa, anzitutto, per l'introduzione del Documento di economia e finanza (DEF), inteso come strumento fondamentale in un sistema di programmazione di ampio respiro, riferibile ad un arco temporale almeno triennale, che sostituisce la Decisione di finanza pubblica (DFP). Presentato entro il 10 aprile di ogni anno, esso si articola in tre sezioni, destinate rispettivamente ad indicare: il programma di stabilità, che include tutti gli elementi e le informazioni richieste dai regolamenti comunitari e dal codice di condotta sull'attuazione del patto di stabilità e crescita; il complesso dei dati e delle informazioni attualmente rese al Parlamento dal Governo mediante la Relazione sull'economia e la finanza pubblica e la Decisione di finanza pubblica; lo schema di massima del Programma nazionale di riforma, suscettibile di ulteriori adeguamenti nel corso dell'esercizio finanziario. Il nuovo ciclo annuale di bilancio prevede la successiva presentazione, in sequenza: entro il 25 settembre, della Nota di aggiornamento del DEF, che diviene lo strumento necessario (e non più eventuale) di adeguamento degli obiettivi di governo dei conti pubblici alle raccomandazioni formulate dalle istituzioni europee sul Programma di stabilità e sul Programma nazionale di riforma, nonché di raccordo con il Patto di stabilità interno e con il Patto di convergenza previsto dall'articolo 18 della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale; entro il 15 ottobre, del disegno di legge di stabilità e del disegno di legge del bilancio dello Stato; entro il 30 giugno, del disegno di legge di assestamento; nonché, entro scadenze non più predeterminate per legge, degli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica e degli specifici strumenti di programmazione delle altre amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato.

Sotto la spinta delle novità introdotte con il “semestre europeo”, questo primo ordine di modificazioni proposte sembra cogliere almeno altre due necessità. Anzitutto, scongiura il rischio di una sessione di bilancio eccessivamente “concentrata” nei tempi, come quella che, a legislazione vigente, risulta dalla legge n. 196 del 2009<sup>22</sup>. La proposta di legge in questione viene infatti opportunamente ad anticipare al 10 aprile la presentazione del nuovo documento (DEF) – rispetto a quanto previsto dall'art. 7, comma 2, lett. b), della legge n. 196 del 2009, in merito alla Decisione di finanza pubblica – che costituirà parametro fondamentale di riferimento ai fini della successiva manovra autunnale, onde fornire un quadro macroeconomico sufficientemente certo al Parlamento su cui avviare la programmazione, ma, nel contempo, suscettibile di ulteriori modificazioni – soprattutto attraverso la Nota di aggiornamento – per consentirne l'adeguamento agli scostamenti tra le previsioni di aprile e quelle di settembre. Per altro verso, tuttavia, il tempo riservato all'esame parlamentare della Decisione di economia e finanza rischia di essere eccessivamente ridotto (tra il 10 e il 30 aprile) e le stime previsionali fornite dall'ISTAT e dagli altri organismi di supporto ai fini della predisposizione del Documento non sufficientemente certe, tanto che si è ipotizzata la possibilità di aggiornare i dati trasmessi al

---

<sup>22</sup> Al riguardo, sia consentito rinviare a G. RIVOCCHI, *La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto al bilancio del Parlamento e concezioni statocentriche del coordinamento della finanza pubblica* (8 giugno 2009), in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

Governo entro la fine di marzo, utilizzando la “finestra” offerta dal c.d. *clarification round*, quando, tra il 1° e il 22 aprile, Eurostat chiede appunto chiarimenti agli Stati membri rispetto alle previsioni formulate nella DEF<sup>23</sup>.

Degno di nota sembra anche il coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, chiamata a svolgere funzioni consultive sia sulla Decisione di economia e finanza che sulla Nota di aggiornamento. Anzi, a ben vedere, rispetto a più incisivi meccanismi, previsti, ad esempio, dalla legge n. 42 del 2009, la proposta di legge in questione sembra confinare proprio nell'ambito di quest'organo i sistemi di raccordo con le autonomie territoriali, inscrivendosi esso nel c.d. sistema delle Conferenze. Si segnala, pertanto, come la perdurante inattuazione di tale sede, che – in linea di continuità rispetto agli strumenti di cooperazione introdotti dalle riforme degli anni Novanta – dovrebbe costituire la vera stanza di compensazione tra gli interessi dei diversi livelli di governo, realizzando, nel contempo, il controllo e monitoraggio dei processi di convergenza, finirà per pesare non poco sull'effettivo coinvolgimento delle autonomie territoriali<sup>24</sup>.

Per altro verso, l'impianto della proposta di legge conferma il conseguimento di una effettiva programmazione degli obiettivi di finanza pubblica, basata su una consistente semplificazione degli strumenti decisionali tra Governo e Parlamento, coerente con i vincoli europei.

La seconda direttrice lungo cui muove il provvedimento è finalizzata a garantire il pieno seguito ai principi del diritto europeo sulla sana e oculata gestione di bilancio. Al riguardo, il provvedimento prevede l'introduzione di ulteriori strumenti di controllo dell'andamento dei flussi di finanza pubblica, al fine di favorire il contenimento della spesa e la riduzione del debito pubblico. In questa prospettiva, può essere anzitutto richiamato l'articolo 3, comma 1, lett. *a*), del progetto, di modificazione dell'art. 11, comma 6, della legge n. 196 del 2009, che esclude la facoltà di utilizzare gli eventuali margini di miglioramento del risparmio pubblico ai fini della copertura finanziaria degli oneri correnti recati dalla legge di stabilità. Analogamente, l'articolo 3, comma 1, lett. *b*), della proposta di legge apporta modificazioni all'art. 17 della legge n. 196 del 2009 nel senso di non consentire di utilizzare, per finalità di copertura di nuovi oneri finanziari, le maggiori entrate correnti eventualmente maturate in corso di esercizio rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione a legislazione vigente, prevedendone espressamente l'impiego ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica. Sul punto, si può tuttavia incidentalmente osservare che tali divieti, pur fronteggiando le rinnovate esigenze di rientro dal debito poste dai vincoli europei, non costituiscono l'unica soluzione utile ai fini del necessario contributo al risanamento delle finanze pubbliche. Introdurre infatti l'obbligo di destinare le entrate straordinarie alla riduzione del debito finisce per precludere opzioni alternative finalizzate a

---

23 Si utilizzerebbe, così, un istituto finalizzato a fornire chiarimenti alle istituzioni comunitarie come strumento di aggiornamento dei dati e delle stime previsionali: cfr. XVI legislatura, Commissioni riunite V (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera dei deputati e 5<sup>a</sup> (Programmazione economica, bilancio) del Senato della Repubblica, seduta antimeridiana del 20 gennaio 2011, Indagine conoscitiva, Audizione di Enrico Giovannini, Presidente dell'ISTAT.

24 Al riguardo, sia consentito un rinvio alle osservazioni critiche già espresse in riferimento alla legge n. 196 del 2009: cfr. G. RIVISECCHI, *Parlamento e autonomie territoriali all'ombra del Governo nella riforma della legge di contabilità*, in [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com), 22 gennaio 2010.

possibili investimenti orientati allo sviluppo economico che potrebbero riflettersi anche sul miglioramento dei saldi<sup>25</sup>.

Infine, tra gli elementi di carattere, per così dire, residuale, si segnalano diverse modificazioni apportate alla legge n. 196 del 2009, finalizzate a garantire l'aggiornamento di taluni istituti e procedure di contabilità: dalla relazione generale sulla situazione economica del Paese, alla revisione della struttura del bilancio dello Stato, alla sua redazione in termini di cassa, al completamento della ridefinizione delle modalità di classificazione per missioni e programmi, come premessa per garantire una sistematica attività di analisi e di valutazione della spesa (c.d. *spending review*). Tuttavia, su tutti questi aspetti pendono i nodi irrisolti di deleghe già contenute nella legge n. 196 del 2009, che, in larga parte inattuata, vengono ulteriormente modificate. Nell'ambito di queste misure, colpisce, ad esempio, la conferma di meccanismi di razionalizzazione e blocco delle spese, nella parte in cui, sia in riferimento alle spese rimodulabili che a quelle non rimodulabili, si prevedono limitazioni di spesa coerenti con la programmazione triennale delle risorse fissata dalla Decisione di economia e finanza, salvo deboli clausole di salvaguardia per le spese connesse ad oneri inderogabili, che spesso costituiscono più diretto riflesso della copertura finanziaria di diritti costituzionali (art. 3, comma 1, lett. c))<sup>26</sup>.

Dal disegno di riforma emergono, nel complesso, i primi tasselli di un sistema di programmazione di bilancio, rimodellato sotto la spinta dei vincoli europei, che dovrebbe garantire alle amministrazioni maggiori certezze in ordine alle risorse disponibili, anche mediante la fissazione di tetti di spesa pluriennali, consentendo, in tal modo, di introdurre elementi mutuati da una metodologia *top-down* nella costruzione delle decisioni di finanza pubblica e nell'impiego delle risorse, secondo un approccio diffuso in ambito internazionale<sup>27</sup>.

## 5. Considerazioni conclusive: la programmazione economico-finanziaria nella crisi del sistema delle fonti

L'indagine condotta mostra il progressivo ampliamento dell'ambito riservato alle fonti e alle procedure europee di sorveglianza economica, che, in conformità con le più recenti strategie di indirizzo e coordinamento delle politiche (c.d. "Europa 2020"), tende ormai a proiettarsi oltre i tradizionali perimetri sulla disciplina di bilancio per includere più pregnanti parametri inerenti alla stabilità macro-economica, alla crescita e alla competitività. Di qui discende l'esigenza di ridisciplinare i contenuti e la tempistica di esame dei principali documenti contabili nazionali, al fine di garantire moduli decisionali di

---

25 Non si dimentichi che un punto di crescita del PIL equivale oggi ad un miglioramento di circa mezzo punto dell'indebitamento netto: cfr. XVI legislatura, Commissioni riunite V (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera dei deputati e 5<sup>a</sup> (Programmazione economica, bilancio) del Senato della Repubblica, seduta del 18 gennaio 2011, Indagine conoscitiva, Audizione di Daniele Franco, Capo del Servizio Studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia.

26 Critico, sul punto, già in riferimento alla legge n. 196 del 2009, P. DE IOANNA, *Legge di bilancio e legge finanziaria: verso una nuova forma per la decisione di bilancio?*, in *Queste istituzioni*, 2010, 79 ss.

27 Al riguardo, si vedano le osservazioni di Giuseppe Pisauo, nell'ambito dell'audizione davanti alle Commissioni bilancio di Camera e Senato: cfr. XVI legislatura, Commissioni riunite V (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera dei deputati e 5<sup>a</sup> (Programmazione economica, bilancio) del Senato della Repubblica, seduta del 18 gennaio 2011, Indagine conoscitiva.

coordinamento preventivo della politiche economiche e di bilancio, promuovendo, nel contempo, un ampio coinvolgimento del Parlamento nazionale.

Il processo riformatore messo in moto dall'introduzione del c.d. semestre europeo potrebbe quindi rivelarsi un'occasione utile, da un lato, per recuperare l'allineamento tra programmazione europea e decisione di bilancio nazionale, e, dall'altro, per mettere ordine nell'assetto delle fonti di governo dei conti pubblici.

Troppo spesso, negli ultimi anni, si è infatti assistito ad una sostanziale esautorazione delle Camere, specie attraverso corpose anticipazioni dei contenuti delle manovre finanziarie attuate mediante decreti-legge, generalmente presentati in primavera-estate, su cui viene posta la questione di fiducia al fine di garantirne la tempestiva approvazione<sup>28</sup>. Negli ultimi anni, le leggi nn. 133 del 2008, 102 del 2009 e 141 del 2009 (di conversione di decreti-legge), costituiscono esempi significativi della tendenza ad eludere il controllo parlamentare sulle politiche sostanziali, scorporandone buona parte dei contenuti che vengono "blindati" attraverso l'uso combinato della decretazione d'urgenza e della questione di fiducia, con l'aggravante che si tratta spesso di atti normativi che, dietro titoli ad effetto mediatico ("sviluppo economico"; "provvedimenti anticrisi"), esprimono tanto consistenti quanto disomogenei interventi sulle finanze pubbliche, sull'economia nazionale, sull'organizzazione fiscale e sui procedimenti amministrativi nei settori più disparati delle pubbliche amministrazioni.

Restano, sullo sfondo, almeno due questioni cruciali che nel presente scritto possono essere soltanto accennate. Si tratta, anzitutto, di prendere in esame i riflessi sul sistema delle fonti (europee e nazionali) del vincolo di contenuto alla decisione finanziaria – assunto sotto specie di vero e proprio pareggio del bilancio – sotteso alla nuova concezione di politica di bilancio "prudente", fatta propria dalle proposte sopra prese in esame. La compatibilità con i Trattati e con l'articolo 81 della Costituzione sarebbe infatti assicurata se, con essa, si facesse riferimento soltanto ad un processo di tendenziale convergenza verso l'obiettivo della stabilità perseguito mediante il rafforzamento delle misure di sorveglianza. In caso contrario, sarebbe difficile riconoscere al vincolo del pareggio del bilancio effetti sostitutivi rispetto al disavanzo consentito dall'apposito Protocollo allegato al Trattato di Maastricht e alla norma costituzionale come fonte di produzione e come fonte sulla produzione di ogni decisione avente effetti finanziari<sup>29</sup>. Il problema non è infatti, ancora una volta, quello di costituzionalizzare vincoli quantitativi al processo di bilancio<sup>30</sup>, ma piuttosto quello di

---

28 Per un approfondimento, cfr. N. LUPO, *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, in *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, cit., 149 ss.; P. GAMBALE – D. PERROTTA, *I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia: il crescente rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo e la possibile definizione di «controlimiti» parlamentari*, in *Rass. parl.*, 2005, 493 ss.; nonché, per un'ampia ricostruzione su teoria e prassi del binomio "maxi-emendamento – questione di fiducia", G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, 259 ss.

29 Per un approfondimento di questa prospettiva, sia consentito un rinvio a G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 370 ss.

30 In questo senso, invece, cfr. G. BOGNETTI, *Il modello economico della democrazia sociale e la Costituzione della Repubblica italiana*, in "Gruppo di Milano", *Verso una nuova Costituzione*, Ricerca promossa dal Cesis su "Costituzione vigente e crisi del sistema politico: cause ed effetti", diretta da G. MIGLIO e condotta da G. BOGNETTI, S. GALEOTTI, G. PETRONI, F. PIZZETTI, tomo I, Varese, Giuffrè, 1983, 319 s.; Id., *La costituzione economica italiana*, Milano, Giuffrè, 1995, 111 ss., spec. 114; Id., *La costituzione economica tra ordinamento nazionale ed ordinamento comunitario*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *La costituzione economica*, Atti del Convegno – Ferrara,

mettere in comunicazione, con adeguati sistemi di raccordo, i vincoli europei – specie nella loro rinnovata versione quantitativa – con i processi di programmazione finanziaria e di bilancio degli Stati membri<sup>31</sup>. Da un lato, infatti, quelle Costituzioni che includono vincoli di contenuto non hanno impedito lo sfioramento dei parametri (basti pensare al stato di disavanzo eccessivo della Germania del 2003)<sup>32</sup>, nonostante la riaffermata giustiziabilità delle procedure di sorveglianza e di quelle sanzionatorie<sup>33</sup>; dall'altro le crisi economico-finanziarie inducono spesso ad adottare soluzioni di sostegno all'economia orientate in tutt'altra direzione. Al riguardo, è sufficiente richiamare, a titolo di esempio, i provvedimenti anticrisi dall'amministrazione Obama, che in larga parte poggiavano proprio sulla mancanza di vincoli quantitativi nella Costituzione americana, nonostante i risalenti tentativi di emendamento e l'irrigidimento della legislazione ordinaria operata, soprattutto, attraverso i c.d. *Gramm-Rudman-Hollings Act I* e II<sup>34</sup>; o, ancora, le misure di sostegno previste nei confronti della stessa Grecia da parte degli altri Stati membri dell'Unione europea.

Resta infine da valutare quanto potranno incidere sui sistemi di programmazione economico-finanziaria nazionale i nuovi indicatori macroeconomici assunti a parametro dei processi di convergenza e di valutazione dello stato di salute delle economie dei Paesi membri. Nelle proposte di atti normativi dell'Unione europea sopra prese in esame non è stato infatti ancora sufficientemente chiarito in quali forme e secondo quale incidenza potrà, ad esempio, pesare l'indebitamento del settore privato (imprese e famiglie) sui processi di convergenza e sulle eventuali misure premiali. Al riguardo, le pericolose spirali che si sono innescate attorno alla crisi greca e a quella irlandese hanno mostrato con sufficiente chiarezza come tale parametro potrebbe, in via preventiva, rivelarsi utile nella valutazione dello stato di salute dell'economia. Non è però ancora chiaro se si tratterebbe soltanto di un generico indicatore sullo stato di salute dell'economia o di un ulteriore parametro indirettamente condizionante anche le eventuali misure premiali e/o redistributive. Se così fosse, ci si troverebbe di fronte all'ennesimo spiazzamento del dibattito italiano, attardato sulla revisione dell'articolo 41 della Costituzione, quando, in realtà, una nuova stagione del coordinamento aperto e della programmazione delle politiche economiche sembra profilarsi all'orizzonte europeo.

---

11-12 ottobre 1991, Padova, Cedam, 1997, 104 ss. e 116 ss.; Id., *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in *Nomos*, n. 3/2008, 17 ss., spec. 34 ss.

31 In questa prospettiva, cfr. A. BRANCASI, *Governo della spesa pubblica e divieto di disavanzi eccessivi*, in G. DELLA CANANEA – G. NAPOLITANO (a cura di), *Per una nuova costituzione economica*, Bologna, Il Mulino, 1998, 62 ss.; P. DE IOANNA, *Legge di bilancio e legge finanziaria*, cit., 75 ss.

32 La vicenda è ricostruita in G. RIVISECCHI, *Procedure finanziarie e vincoli del Patto di stabilità e crescita*, cit., 61 ss.

33 Il riferimento è alla sentenza della Corte di giustizia 13 luglio 2004, in causa 27/04, *Commissione/Consiglio – Patto di Stabilità e Crescita*, in *Giur. It.*, 2005, 899 ss., con nota di G. RIVISECCHI, *Patto di stabilità e Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento*.

34 Per un approfondimento, cfr. A. ZORZI GIUSTINIANI, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, Pisa, Pacini, 2000, 133 ss.