

Osservatorio sulle fonti

L'EQUILIBRIO DI BILANCIO FRA COSTITUZIONE E VINCOLI EUROPEI*

di Gino Scaccia**

SOMMARIO: 1. Prologo. - 2. La reazione delle istituzioni europee alla crisi dei debiti sovrani: centralizzazione del controllo sulle spese, anziché federalizzazione delle entrate. - 3. La disciplina costituzionale del pareggio di bilancio in Italia. - 4. I modi di accesso alla Corte costituzionale delle questioni concernenti la violazione dell'equilibrio di bilancio. - 5. Il parametro del controllo: la regola dell'equilibrio di bilancio. - 6. La clausola di eccezione alla regola dell'equilibrio: il verificarsi di eventi eccezionali. - 7. La violazione dell'equilibrio di bilancio come vizio *sui generis* "a formazione progressiva" e i problemi connessi alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'intera legge di bilancio. - 8. L'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio: *much ado about nothing?*

The economic and financial crisis affecting the World, and Europe in particular, made it clear that European Union has been built since then as a Community of fundamental rights and equality; it has been quite unable, on the contrary, to apply the principle of solidarity between the Member States. Yet it is precisely that principle to make it possible for a set of so different Countries to become a political Union, not a merely economical one. The EMS can be considered the first attempt to place solidarity as a federalizing principle of the Union. To tackle financial crisis, European Union choose not to federalize incomes (providing, for example a Tobin tax, a Carbon tax or a continental VAT), but to centralize control on expenses, by introducing the Fiscal compact and renewing the Stability Pact. Due to these European rules, constitutional law n. 1/2012 introduced in the Italian Constitution the balanced budget rule, providing that State budget must achieve the «balance between incomes and expenses». The article analyzes content, exceptions and implementation of that rule and shows how tricky is its jurisdictional application by Constitutional Court. From one side, the lack of a direct access to the Court on behalf of private citizens makes it difficult for budget laws to be subjected to the review of constitutionality; from the other side, the lack of tools enabling the Court to declare an unconstitutional budget law is still valid until a new budget law is approved. As a result, a shadow of doubt could cast over the jurisdictional effectiveness of the balanced budget rule. Even though constitutional budgetary rules seems to be less enforceable than the other constitutional rules, to the point that they should be regarded as a kind of "soft law", it is not fair to say that the balanced budget rule is no way useless. On the contrary, that rule enables Constitutional Court to struck down laws negatively affecting budget, thus forcing Parliament to preserve the liberty of political parties to make their own economical choices without being limited by the legacy of a huge Public Debt.

* Lezione tenuta il 15 aprile 2013 a Firenze, presso il Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi".

** Professore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Teramo.

Osservatorio sulle fonti

1. Prologo

Nell'aprile del 1955, nell'intervenire al dibattito svoltosi ad Atene presso la sede dell'Union Culturelle Gréco Française sul futuro della civiltà europea, Albert Camus osservava: «la “sovranità” per molto tempo ha messo bastoni in tutte le ruote della storia internazionale. Continuerà a farlo. Le ferite della guerra così recente sono ancora troppo aperte, troppo dolorose perché si possa sperare che le collettività nazionali facciano quello sforzo di cui solo gli individui superiori sono capaci, che consiste nel dominare i propri risentimenti».¹

Dominare i propri risentimenti. Impresa ardua, destinata a individui superiori, che sarebbe stato vano – nell'immediato dopoguerra – attendersi fosse compiuta dalle masse, dai popoli d'Europa.

E' forse per questo che l'edificio europeo è stato eretto prevalentemente sulla base di decisioni di *elites* illuminate, di aristocrazie della toga, di Corti e di leader visionari, lasciando il *demos* in posizione defilata.

Le scelte costituenti, che pure rappresentavano l'approdo necessario, nel lungo periodo, del percorso allora avviato, venivano tenute accuratamente sullo sfondo e dominava un'ottica funzionalista, l'ottica del mercato.

Così, senza passaggi costituzionali – almeno in Italia (altri, la Francia, la Germania, hanno ritenuto di scandire le singole fasi di questa integrazione attraverso l'introduzione in Costituzione di specifici *Europa-Artikeln*) – la comunità economica è divenuta un'Unione e il mercato comune una comunità di diritti. E lo svolgersi del processo di integrazione ha assicurato la pace, ha espanso le libertà e le opportunità individuali, ha accresciuto il benessere dei popoli europei, tanto che l'intuizione di pochi pionieri è divenuta oggi cultura dominante, senso comune, e l'idea di un'Unione sempre più stretta dei popoli d'Europa è stata accettata come un dato imposto dalla necessità storica. Un piano inclinato che ha l'incedere lento, ma inesorabile dei processi storici.

In questo scenario di pluridecennale progresso, la crisi del debito ha rappresentato un brusco risveglio o forse, più correttamente, un duro confronto con il principio di realtà. Essa, infatti, ha reso evidente che l'Europa si è venuta costituendo come comunità di diritti, di libertà ed eguaglianza, ma non è stata finora capace di fornire un'adeguata elaborazione culturale e normativa al principio solidaristico, versione moderna della fraternità rivoluzionaria.

Condividiamo, in quanto cittadini europei, una gamma vasta e articolata di diritti, grazie ai Trattati e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, ormai assimilata nel valore al diritto primario dell'UE; e siamo ormai prossimi alla completa incorporazione della Cedu nel diritto dell'Unione. Abbiamo – nessuno potrebbe negarlo – un intreccio inestricabile di cointeressenze economiche, geopolitiche, strategiche, persino militari. Eppure la crisi che attraversiamo ci ha reso consapevoli, ora come non mai, che un'aggregazione di titolari di diritti, un insieme di soggetti cointeressati, non è ancora

¹ L'intervento si trova in A. CAMUS, *Il futuro della civiltà europea*, Castelvevchi, Roma, 2012, p. 24-25 traduzione di *L'avenir de la civilisation européenne*, Gallimard, Paris, 2008.

Osservatorio sulle fonti

una comunità politica. Questa, infatti, si costituisce soltanto quando si condividono doveri; è questo il momento in cui i carichi collettivi sono distribuiti secondo una visione, un'idea di bene comune che non può consistere nella mera sommatoria degli interessi individuali, ma deve essere elaborata ad un livello di sintesi più alta.

E' questo – se è lecita un'accentuazione di enfasi – il momento delle scelte costituzionali, perché in ultima analisi la Costituzione non è altro che il solenne riconoscimento dell'appartenenza a una comunità di destino che avvince in un legame di solidarietà economica, politica e sociale (come ci ricorda l'art. 2 della Costituzione in un passo ingiustamente negletto rispetto a quello, da tutti celebrato, in cui si riconoscono solennemente i diritti inviolabili della persona umana).

Sotto questo profilo occorre ammettere che l'Unione europea è ancora largamente da edificare. Il percorso tracciato ambiziosamente dal Trattato costituzionale e poi dallo stesso Trattato di Lisbona, che avevano valorizzato alcuni elementi solidaristici², ha fatto segnare infatti pesanti battute d'arresto e, da ultimo, vere e proprie retromarce, con il riemergere di un preoccupante antieuropeismo anche in Paesi tradizionalmente immuni da forme di euroscetticismo militante. Il riflusso nazionalistico cui assistiamo è, del resto, comprensibile, perché la condivisione di crescenti doveri di solidarietà implica necessariamente più estese cessioni di sovranità e quindi costi elevati in termini di consenso e di legittimazione politica da parte delle classi governanti³.

Diventa utile chiedersi, allora, se le diffidenze, i risentimenti, gli egoismi nazionali che impedivano al tempo di Camus di realizzare una federazione europea e che vediamo oggi riemergere dalla Catalogna alla Grecia, dal Regno Unito alla Germania, non siano in realtà che la naturale reazione alla percezione dello sforzo solidaristico in atto. Se proprio questi riaffioranti segni di sfiducia nell'Europa, tanto da parte dei Paesi ricchi, che sono chiamati a sostenere gravosi oneri solidaristici, quanto di quelli poveri, che sembrano privati della possibilità di decidere autonomamente le loro politiche economiche e fiscali, non possano accelerare, anziché ritardare, una decisiva svolta costituzionale per l'Unione europea.

2. La reazione delle istituzioni europee alla crisi dei debiti sovrani: centralizzazione del controllo sulle spese, anziché federalizzazione delle entrate

Le istituzioni europee e le cancellerie nazionali hanno reagito alla crisi economico-

² Una clausola di solidarietà era contenuta nel Trattato costituzionale agli artt. I-43 (clausola generale) e III-329 (concernente le modalità di attuazione) ed è ora rifluita nell'art. 188 R TFUE (per effetto della rinumerazione art. 222). Tale clausola prevede la possibilità per l'Unione europea e i suoi Stati membri di prestare assistenza ad un altro Stato membro vittima di un attacco terroristico o di una calamità naturale o provocata dall'uomo.

³ Può servire a percepirlo con immediatezza la circostanza che nella federazione jugoslava del maresciallo Tito i dati relativi alla perequazione finanziaria – e dunque al contributo di solidarietà versato dalle singole nazionalità in favore del fondo perequativo – erano coperti da segreto di Stato per evitare che l'esibizione dei costi e dei benefici della appartenenza alla medesima comunità politica accendesse conflitti mai sopiti fra le diverse etnie e in effetti drammaticamente deflagrati in seguito al crollo del regime titino.

Osservatorio sulle fonti

finanziaria rinunciando a “comunitarizzare” il più intenso dei doveri di solidarietà, e cioè il dovere tributario. Era stata questa, invece, la soluzione accolta dagli Stati Uniti, qualche anno dopo la proclamazione di indipendenza, per fronteggiare una crisi del debito della Confederazione e dei singoli Stati. Nel 1789 fu adottato, infatti, il *Tariff Act* (noto anche come *Hamilton Act*)⁴, che introdusse la prima forma di raccolta federale di risorse tributarie. Questa importante legge, nell’incrementare in modo consistente le dotazioni del bilancio della Federazione, consentì di svolgere politiche di perequazione verticale, e segnò, pertanto, un passaggio decisivo verso una «*more perfect union*». Tanto che, circa un secolo più tardi, James G. Blaine, leader repubblicano che fu presidente della Camera dei rappresentanti e candidato alle elezioni presidenziali del 1884, la definì «una sorta di seconda dichiarazione di indipendenza».

L’Unione europea è, sotto questo riguardo, ancora all’anno zero. Le leve della politica fiscale restano saldamente in mani nazionali e il bilancio europeo continua ad essere alimentato da trasferimenti statali commisurati alla rispettiva forza demografica dei singoli Stati membri, non da imposte europee pagate da cittadini o persone giuridiche. L’Unione ha scartato l’ambiziosa, ma impervia strada consistente nell’intervenire fiscalmente sul lato delle entrate (ad esempio con una generale imposizione continentale sulle transazioni finanziarie, una *carbon tax* o un’IVA comunitaria), ed ha agito in due tempi: nel breve periodo, con la costituzione di un meccanismo di stabilità alimentato dai singoli Stati e destinato al soccorso finanziario dei Paesi bisognosi; nel medio-lungo termine, con l’imposizione di severi vincoli di spesa agli Stati membri, nella prospettiva di stabilizzare il debito pubblico e di placare in questo modo la speculazione finanziaria sull’Euro⁵. L’Unione, dunque, non ha “federalizzato” le entrate, ma ha centralizzato il controllo delle spese.

Una forma embrionale di perequazione verticale, è stata, però, introdotta con lo *European Stability Mechanism* (italianizzato in MES), che ha fatto seguito allo *European Facility Stability Mechanism*, transitoriamente predisposto per affrontare la crisi del debito sovrano greco⁶.

⁴ Il *Tariff Act*, promulgato dal Presidente George Washington il 4 luglio 1789, traeva fondamento dalla competenza attribuita al Congresso degli Stati Uniti dall’art. 1, Sect. 8 della Costituzione “to lay and collect Taxes, Duties, Imports and Excises” e “to regulate Commerce with foreign Nations”. Fra gli altri provvedimenti, l’Act stabiliva dazi di importazione e fissava un extradazio del 10% sulle merci importate attraverso navi “not of the United States”.

⁵ Non sono in grado di porre in discussione, in termini economici, la validità di questa scelta. Desto impressione però il fatto che il debito pubblico del Giappone sia pari al 230% circa e che il Paese del Sol levante paghi interessi sul debito fra i più bassi al mondo (dello 0,80% circa sul decennale), al pari degli Stati Uniti, che hanno un debito pubblico pari al 140% – di 10 punti più elevato, quindi, di quello italiano – e un interesse sul debito inferiore al 2% sul decennale, e questo perché le rispettive banche centrali operano come prestatori di ultima istanza e sono in grado così di scoraggiare qualunque tentativo di attacco speculativo.

⁶ L’istituzione di un meccanismo permanente di stabilità dell’area euro, consentita da una apposita modifica all’articolo 136 del TFUE, è stata inclusa tra i pilastri del nuovo sistema di governance economica europea; in merito cfr. sent. n. C-370/12, *Pringle*, 27 novembre 2012, con la quale la Corte di giustizia si pronuncia a favore della validità della modifica dell’art. 136 TFUE e della sua compatibilità con il diritto dell’Unione europea.

Osservatorio sulle fonti

L'ESM è definito dal Trattato istitutivo una “*international financial institution*”⁷. Più precisamente si tratta di una società di diritto lussemburghese partecipata interamente da alcuni Stati membri dell'Unione, che ha un patrimonio di 700 miliardi di Euro [art. 8 (1) del Trattato] e che per statuto ha la possibilità di intervenire con iniezioni di liquidità fino a 440 miliardi di Euro per sostenere i Paesi che ne fanno parte in caso di difficoltà a finanziare il proprio debito.

Con la previsione di un meccanismo di assistenza finanziaria per gli Stati che ne fanno parte, lo ESM afferma, sia pure ancora in forma non rifinita, un dovere di solidarietà fra gli Stati e quindi – come è stato osservato – pone le premesse per trasformare l'Unione da una «comunità di benefici» in una «comunità di rischi»⁸. Una comunità solidale, di doveri. Possiamo dire allora che con lo ESM è scoccato nel processo di integrazione europea il momento costituzionale?

L'abate Sieyès ha insegnato che i modi di manifestazione del potere costituente sono i più imprevedibili e che la forza di questo potere istitutivo di una nuova legalità e quindi sganciato da ogni limite giuridico si può insediare negli atti più diversi, anche in quelli che formalmente non disporrebbero del grado di forza formale capace di produrre modifiche di livello costituzionale. Viene allora da chiedersi se fra vent'anni dovremo riconoscere che il Trattato sullo ESM, pur limitandosi – formalmente – ad istituire una società commerciale dotata di un *Board of Governors*, di un management, di azionisti che distribuiscono utili di impresa, ha rappresentato, nella sua sostanza politica, il decisivo fattore di innesco del *federalizing process* europeo.

Se l'ESM rappresenta la “carota” offerta agli Stati membri in difficoltà finanziaria, il Fiscal Compact è il “bastone”⁹, perché pone quale condizione per l'assistenza finanziaria l'assunzione di precisi obblighi di bilancio e inoltre prescrive di recepire la regola del pareggio del bilancio a livello nazionale, in una fonte costituzionale (come è accaduto in Italia, Germania, Spagna, Ungheria, Polonia) o comunque superlegislativa (come avvenuto in Francia con la legge organica n. 2012-1403 del 17 dicembre 2012).

L'Italia ha inteso dare esecuzione all'obbligo previsto nel Fiscal Compact nel modo più rigoroso e conseguente, modificando la propria Costituzione. E' di queste modifiche che dobbiamo ora occuparci.

3. La disciplina costituzionale del pareggio di bilancio in Italia

La disciplina costituzionale del bilancio offre probabilmente la raffigurazione più pregnante del rapporto di responsabilità politica che lega il Governo al Parlamento, tanto da costituirne quasi il paradigma normativo¹⁰. L'autorizzazione a riscuotere le entrate

⁷ Così dispone l'art. 1 (1) del Trattato istitutivo dello ESM.

⁸ G. NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2012, p. 461 ss.

⁹ Così L.S. ROSSI, *Fiscal compact. Ue a rischio frammentazione*, in www.affarinternazionali.it, 16.5.2012.

¹⁰ Tanto che il rifiuto parlamentare di approvare la legge di bilancio dovrebbe assumere il significato di un'implicita sfiducia al Governo, obbligandolo alle dimissioni: così C. MANACORDA, *Contabilità*

Osservatorio sulle fonti

e a impiegare le risorse pubbliche sono, infatti, sul piano storico la «prima ragion d'essere»¹¹ delle Assemblee rappresentative e il momento più alto del controllo politico da esse svolto sull'attività del Governo.

La previsione, nel nuovo testo degli artt. 81 e 97 Cost., dell'obbligo del pareggio di bilancio tocca, perciò, uno degli snodi cruciali della forma di governo, poiché fa oggetto di responsabilità giuridica e di sanzione costituzionale obbligazioni che in precedenza rilevavano solo in sede politica e restavano tutte interne alle dinamiche della relazione di fiducia. La conseguente attrazione delle decisioni di bilancio nella sfera del controllo di costituzionalità potrebbe riflettersi sugli equilibri della forma di governo, riducendo lo spazio della negoziazione Parlamento-Governo e irrigidendo i processi di determinazione dell'indirizzo politico, con il rischio, oltre tutto, di marginalizzare ulteriormente il ruolo delle opposizioni parlamentari.

Ma è realistico attendersi un *judicial activism* in questo ambito¹²? Ed è ragionevole confidare nelle Corti costituzionali per “salvare” la politica dalla sua naturale, autodistruttiva propensione a spendere irresponsabilmente, indebitandosi a danno delle generazioni future?

Il fatto che il bilancio sia la sede privilegiata della relazione fiduciaria fra Governo e Parlamento induce a dubitarne. Politiche giudiziarie attiviste, su questo terreno, potrebbero infatti incidere profondamente sugli equilibri della forma di governo e quindi mettere a rischio quote rilevanti della legittimazione politica della Corte costituzionale.

Non sono tanto, però, problemi di forma di governo, quanto piuttosto oggettive difficoltà di carattere tecnico a rendere accidentata la controllabilità giuridica della regola dell'equilibrio di bilancio. Queste difficoltà si evidenziano rispetto a ciascuna delle fasi nelle quali si articola il sindacato di costituzionalità delle leggi, e cioè: a) i modi di accesso alla Corte; b) l'accertamento del rapporto di incompatibilità fra oggetto e parametro del giudizio (e in particolare la rilevazione dell'inosservanza della regola del pareggio); c) gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità della legge di bilancio, specie con riferimento agli effetti temporali della pronuncia di annullamento.

pubblica, Giappichelli, Torino, 2005, IV ed., p. 70 ss. e A. BARETTONI ARLERI, *Bilancio I. diritto pubblico*, in *Enc. Giur.*, p. 2-3, che collega la “sfiducia implicita” alla mancata decisione di bilancio entro il termine dell'esercizio provvisorio concesso.

¹¹ Così si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza n. 165 del 1963: «La norma contenuta nel primo comma dell'articolo 81 – le Camere approvano ogni anno i bilanci e i rendiconti consuntivi presentati dal Governo – ha inteso conferire forza di legge costituzionale a una norma dell'ordinamento contabile dello Stato, preesistente alla Costituzione e fondamentale di uno Stato rappresentativo, nella quale l'autorizzazione a riscuotere le entrate e il controllo della pubblica spesa sono affidati alle Camere elettive e sono la loro prima ragion d'essere».

¹² Come si è constatato negli Stati Uniti già da molti anni – si veda D.B. TOBIN, *The Balanced Budget Amendment: Will Judges Become Accountants? A Look at State Experiences*, in *JLP*, 1996.

Osservatorio sulle fonti

4. I modi di accesso alla Corte costituzionale delle questioni concernenti la violazione dell'equilibrio di bilancio

Occorre anzitutto riconoscere, in prospettiva storica, che la giustiziabilità dell'art. 81 Cost. si è sempre mostrata alquanto problematica.

Da un lato l'esigenza di un «tendenziale» equilibrio – derivante dal combinato disposto del divieto per la legge di bilancio di stabilire nuovi tributi e nuove spese e dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa (art. 81, terzo e quarto comma, Cost. nel vecchio testo) – è stata sempre considerata come un obiettivo politico, piuttosto che come un'obbligazione giuridica in senso proprio¹³.

Dall'altro lato, la violazione dell'unica previsione dotata di una sicura coerenza – quella concernente la copertura delle leggi – ha faticato ad essere sottoposta all'esame della Corte costituzionale in via incidentale. La possibilità di fare applicazione in giudizio di leggi prive di copertura, ma attributive di benefici o risorse economiche è, infatti, piuttosto ridotta, per la comprensibile difficoltà di rinvenire soggetti interessati all'impugnazione di una legge di favore.

Ugualmente problematica è la proposizione in via incidentale di una questione di legittimità costituzionale per violazione della regola del pareggio. Questo vizio della legge – come più diffusamente si argomenterà in seguito – si produce per il congiunto operare di tutte le previsioni della legge di bilancio, considerate nell'unità dei loro effetti finanziari. Il giudice che voglia denunciarlo dovrebbe pertanto censurare l'intera legge. Per rispettare il requisito processuale della rilevanza (art. 23, secondo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87) egli dovrebbe, quindi, dimostrare di dover fare applicazione nel corso del giudizio di tutte le disposizioni della legge medesima. Ipotesi, come ognuno intende, praticamente irrealizzabile.

Il pressoché unico soggetto legittimato a far valere la violazione della regola dell'equilibrio sembrerebbe essere, pertanto, la Corte dei conti. Anche in tal caso, peraltro, vi sono difficoltà di accesso e limitazioni pratiche al controllo costituzionale, che derivano dai caratteri propri delle due sedi di giudizio nelle quali la magistratura contabile è legittimata a promuovere l'incidente di costituzionalità: il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e il giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato e delle Regioni.

Nella sede del controllo preventivo si riscontra la conformità dell'atto di variazione al bilancio¹⁴ alla legge che lo autorizza. Nel compiere questo raffronto, la Corte dei conti può rilevare, censurandolo dinanzi alla Corte costituzionale, il difetto di copertura di una legge di spesa, ma è assai meno probabile che possa “risalire” da questa puntuale legge fino alla denuncia di una violazione della regola dell'equilibrio, che investe necessariamente – come si è detto – l'intero bilancio. A partire dall'esercizio finanziario 2014 – quando sarà operante l'abrogazione del divieto (di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.) di stabilire con la legge di approvazione del bilancio nuovi tributi e nuove spese,

¹³ Almeno a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1966.

¹⁴ Gli atti sottoposti al controllo preventivo sono enumerati nell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Osservatorio sulle fonti

la legge medesima potrà introdurre oneri a carico della finanza pubblica e dunque modificare il titolo legislativo che sta alla base delle misure di entrata e di spesa contenute nel bilancio. Non vi sarà, in questa ipotesi, alcuna necessità di atti governativi di variazione e, dunque, alcun controllo preventivo di legittimità sui medesimi atti da parte della Corte dei conti. Con la conseguenza che rispetto alle spese introdotte *ex novo* dalla legge di bilancio viene strutturalmente a mancare una delle sedi per promuovere un incidente di costituzionalità in riferimento all'obbligo del pareggio di bilancio¹⁵.

Quando poi la violazione della regola del pareggio viene denunciata in sede di giudizio di parifica, il controllo della Corte costituzionale giunge allorché gli effetti contabili e amministrativi della legge censurata si sono ormai prodotti, talora irreversibilmente. Il giudizio di parificazione accerta, infatti, a consuntivo, la conformità dei risultati del rendiconto generale dello Stato alla legge di bilancio¹⁶. Chiuso l'esercizio finanziario ed effettuate le spese autorizzate, si può solo ipotizzare, in questo caso, che la sentenza della Corte costituzionale dichiarativa dell'incostituzionalità per il superamento del tetto al disavanzo obblighi lo Stato a iscrivere la quota eccedente il limite consentito come "posta passiva" nel bilancio dell'anno successivo a quello in cui cade la pronuncia, con effetto assimilabile all'imposizione di una sanzione economica.

Le illustrate difficoltà di accedere al controllo di costituzionalità sull'art. 81 Cost. e la scarsa efficacia di un sindacato sul bilancio strutturalmente "tardivo", hanno indotto, in sede politica e dottrinale, a suggerire di riconoscere alla Corte dei conti la legittimazione a ricorrere in via diretta, prescindendo dalla concreta applicazione della legge, contro leggi incidenti sugli equilibri finanziari. La proposta – che compariva già nella relazione finale della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta da Aldo Bozzi¹⁷ – era presente in alcuni dei progetti di legge confluiti nel testo base del Governo (A.C. 4620) sulla modifica costituzionale che ci occupa e aveva riscontrato il favore di cospicua e qualificata dottrina¹⁸. Essa è stata, però, espunta dal testo definitivamente approvato; e neppure nella legge n. 243 del 2012, di attuazione dell'art. 81 Cost., si è provveduto in tal senso. In questo modo è stato oggettivamente eliminato lo strumento che più efficacemente avrebbe consentito di investire il giudice delle leggi dei giudizi fondati sulla violazione della regola dell'equilibrio di bilancio¹⁹.

¹⁵ Resta invece sempre possibile una censura relativa alla violazione dell'obbligo di copertura, per il congiunto operare dell'abrogazione del terzo comma e della riformulazione del quarto comma del vigente art. 81 Cost.

¹⁶ Ai sensi dell'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214.

¹⁷ IX legislatura, Doc. XVI-bis, n. 3, pag. 70: «La Corte dei conti è abilitata ad investire la Corte costituzionale dei giudizi nei confronti delle leggi non conformi alle norme del presente articolo».

¹⁸ A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Riv. AIC*, 3/2011, p. 2; G. Bognetti, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in *Riv. AIC*, 4/2011, p. 5-6; R. PEREZ, *Indagine conoscitiva delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio*, seduta di lunedì 17 ottobre 2011, resoconto stenografico, p. 41.

¹⁹ Anche la proposta – recata nei disegni di legge a firma degli onorevoli Bersani e Lanzillotta – di introdurre un ricorso diretto su iniziativa di minoranze parlamentari è stata accantonata. La scelta è, in questo caso, da condividere. In un sistema politico caratterizzato da una elevata frammentazione partitica, affidare la potestà di ricorso alle minoranze parlamentari, infatti, avrebbe l'effetto di sclerotizzare le relazioni e i negoziati interpartitici sulle politiche di bilancio e di giurisdizionalizzare, attraverso il

Osservatorio sulle fonti

De iure condendo si è pure proposto di rafforzare il controllo preventivo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione delle leggi, modificando l'art. 74 Cost. con la previsione che le leggi rinviate alle Camere per violazione dell'art. 81 Cost. debbano essere riapprovate con una maggioranza qualificata²⁰.

Per non lasciare sostanzialmente priva di protezione giuridica la regola del pareggio senza incidere sul quadro normativo vigente, si potrebbe prospettare un'interpretazione originale – e, non lo ignoriamo, probabilmente forzata – dell'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994, che enumera gli atti sui quali la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità. La lettera c) di tale articolo, in particolare, fa riferimento agli «atti di programmazione comportanti spese». Si potrebbe, allora, ritenere che l'intero “bilancio amministrativo” rientri fra gli atti di programmazione e che la Corte dei conti, in sede di controllo su tale atto – che dovrebbe esserle trasmesso tempestivamente – possa rilevarne la conformità al bilancio, così da poter denunciare in tempi molto stretti la violazione della regola del pareggio. In tal modo, il giudizio della Corte costituzionale potrebbe sopraggiungere nei primi mesi dell'anno e determinare, in caso di accoglimento della questione, una correzione in corso di esercizio finanziario.

5. Il parametro del controllo: la regola dell'equilibrio di bilancio

A tenore del nuovo art. 81 Cost.: «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico». Il secondo comma del medesimo articolo stabilisce che il ricorso all'indebitamento «è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali».

La norma costituzionale chiarisce solo aspetti marginali della disciplina di bilancio, e in particolare: a) che il pareggio non è un pareggio contabile, dovendosi fare riferimento al contrario al saldo strutturale, al netto del ciclo economico sfavorevole; b) che al saldo strutturale, in ogni caso, può sommarsi un extradeficit quando ricorrano eventi eccezionali e vi sia una delibera a maggioranza assoluta delle Camere.

Quanto ai contenuti della legge di bilancio e alla determinazione delle norme fondamentali e dei criteri diretti ad assicurare l'equilibrio dei bilanci statali e la sostenibilità del complesso delle pubbliche amministrazioni, il sesto comma dell'art. 81 Cost. fa rinvio a una legge rinforzata approvata a maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera. In attuazione di tale comma, è stata approvata la legge n. 243 del 2012, che delinea il nuovo quadro normativo di riferimento per la contabilità e la finanza pubblica anzitutto definendo il contenuto della legge di bilancio; in secondo luogo, dettando le norme di principio e i criteri di “prudenza contabile” che dovrebbero far tendere in mo-

controllo costituzionale, la relazione Parlamento-Governo in un ambito nel quale sembra invece da preservare la possibilità di una loro libera e larga interlocuzione dialettica.

²⁰ A. BRANCASI, *Indagine conoscitiva*, cit., seduta di lunedì 24 ottobre 2011, p. 4; S. SILEONI, *Pareggio di bilancio. Prospettive per una maggiore credibilità della finanza pubblica*, in *Istituto Bruno Leoni, Focus* 193, 22 novembre 2011, p. 8.

Osservatorio sulle fonti

do fisiologico i bilanci delle amministrazioni pubbliche verso l'equilibrio²¹.

E' a questa legge, più che al testo costituzionale, che si deve, dunque, far riferimento per meglio cogliere la dimensione prescrittiva della regola del pareggio di bilancio.

In proposito, l'art. 3, comma 2 stabilisce, quanto ai bilanci delle amministrazioni pubbliche, che «l'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine». Il successivo art. 14 prevede che «l'equilibrio del bilancio dello Stato corrisponde ad un saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici di cui all'art. 3, comma 3», vale a dire con gli obiettivi del saldo del conto consolidato, articolati per sottosectori, tali da assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo in caso di eventi eccezionali. L'obiettivo di medio termine, a sua volta, viene definito nell'art. 2, lettera e) della legge n. 243 come «il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea».

Il riferimento ai «criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea» rende al momento inapplicabile, per l'individuazione del valore del saldo strutturale e più in generale della nozione di equilibrio di bilancio, i criteri fissati nel *Fiscal compact*²². Questo ha infatti la veste di un Trattato internazionale, estraneo al diritto dell'Unione.

L'intreccio di fonti dell'UE rilevanti in materia, peraltro, è molto fitto. Vanno infatti coordinati: il Protocollo n. 30 al Trattato di Maastricht sui disavanzi pubblici eccessivi, esecutivo del divieto stabilito all'art. 104 del trattato (oggi art. 126 TFUE); il Patto di stabilità e crescita contenuto nei regolamenti del Consiglio, nn. 1466 e 1467 del 1997 e nella risoluzione del Consiglio europeo n. 97/C236/01 assunta ad Amsterdam il 17 luglio 1997; le regole della nuova governance economica: il c.d. *six pack* e il *two pack*.

Il Protocollo n. 20, sulla procedura per i disavanzi eccessivi (1992), allegato al trattato sull'Unione europea stabilisce, all'art. 1, che i valori di riferimento debbono essere: il 3% per il rapporto tra il disavanzo pubblico²³ previsto o effettivo e il PIL ai prezzi di

²¹ Criteri non assenti già nella legislazione vigente: si pensi agli articoli 11, comma 6, e 17, comma 1-bis, della legge n. 196 del 2009, come modificati dall'art. 3, comma 1, lettere a) e b) della legge 7 aprile 2011, n. 39. Il primo degli articoli citati prevede che la legge di stabilità possa disporre «per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrata e nuove finalizzazioni da iscrivere (...) nel fondo speciale di parte corrente, nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente»; il secondo che «[L]e maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti di legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica».

²² L'art. 3, comma 1, lett. b) del FC stabilisce che la regola per cui la posizione di bilancio della pubblica amministrazione deve essere in pareggio o in avanzo si considera rispettata «se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato».

²³ Il disavanzo pubblico (o deficit) è costituito dalla differenza negativa tra entrate e spese che si realizza in un anno, coperta mediante indebitamento. Il debito pubblico è costituito, invece, dalle passività del settore pubblico derivanti dal necessario finanziamento del disavanzo costituite da titoli a medio e lungo termine, emessi dal Ministero dell'economia e finanze, collocati sul mercato e dagli interessi che

Osservatorio sulle fonti

mercato, e il 60% per il rapporto tra il debito pubblico e il PIL ai prezzi di mercato.

Coerentemente con questa previsione, il *considerando* n. 3 del Regolamento CE n. 1466/1997 per il rafforzamento delle sorveglianze delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche afferma che «il perseguimento dell'obiettivo a medio termine consistente nel raggiungimento di un saldo di bilancio vicino al pareggio o positivo permetterà agli Stati membri di affrontare le normali fluttuazioni cicliche mantenendo il disavanzo pubblico entro il valore di riferimento del 3% del PIL»²⁴.

Su questo tessuto normativo si innesta il programma “Europa 2020”, che ha definito un nuovo sistema di *governance* economica con la finalità di assicurare un coordinamento preventivo ed una migliore sorveglianza delle politiche economiche nazionali degli Stati membri, specie quelli dell'Eurozona²⁵.

In particolare il regolamento n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio ha novellato il regolamento n. 1466/1997, disponendo che ciascuno Stato membro ha un «obiettivo di bilancio a medio termine» differenziato, calcolato sulla base della propria situazione di bilancio, che può divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, purché offra un margine di sicurezza rispetto al rapporto deficit/PIL del 3% (art. 2 bis, comma 2). Per i Paesi dell'Eurozona gli obiettivi di bilancio a medio termine sono specificati (in modo differenziato per ciascuno Stato) in un intervallo tra il - 1% del PIL e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e *una tantum*. Detti obiettivi devono assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche o rapidi progressi verso la sostenibilità; sono rivisti ogni tre anni e comunque nell'ipotesi di attuazione di riforme strutturali aventi un notevole impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

Da questo coacervo normativo si ricava, in primo luogo, che la regola di disavanzo massimo prevista dalla normativa dell'UE è più elevata di quella prevista nel Fiscal compact. Nel primo caso essa è pari all'1%; nel secondo caso dello 0,5%, innalzabile fino all'1% soltanto per gli Stati con debito pubblico inferiore al 60% del PIL (art. 3, comma 2, FC). E' ben possibile, allora, che un bilancio pienamente conforme alla regola “eurounitaria” di pareggio che integra il parametro dell'art. 81 Cost. (in forza del richiamo che ad essa fa la legge n. 243 del 2012) sia in contrasto con il FC. Per questo profilo, non sembra dunque che la legge n. 243 del 2012 abbia dato piena attuazione al-

alla scadenza, dovranno essere pagati a coloro che hanno acquistato i titoli.

²⁴ All'interno del medesimo atto normativo, l'art. 3, comma 2 individua, tra le informazioni da inserire nel programma di stabilità: «a) l'obiettivo a medio termine di una situazione di bilancio della pubblica amministrazione, con un saldo prossimo al pareggio o in attivo e il percorso di avvicinamento a tale obiettivo nonché l'andamento previsto del rapporto debito pubblico/PIL».

²⁵ I fondamenti di questo sistema possono così indicarsi: un meccanismo per il coordinamento delle politiche economiche nazionali nell'ambito del c.d. “Semestre europeo”, che il Consiglio Ecofin del 7 settembre 2010 ha deciso di avviare dal 2011; il rafforzamento del Patto di stabilità e crescita con le norme del *six pack* e *two pack*, che assicurano una più intensa sorveglianza macroeconomica, con la previsione di meccanismi di allerta e di sanzione; l'introduzione di una “unione di stabilità fiscale” nella zona euro, volta a creare accanto alla moneta unica un “pilastro economico”; i due già menzionati trattati istitutivi del MES e del c.d. Fiscal Compact.

Osservatorio sulle fonti

lo stringente vincolo di bilancio imposto dal FC.

La seconda, più generale conseguenza, desumibile dall'analisi delle norme rilevanti in materia è nel senso che la regola di equilibrio è costruita in modo da ammettere continue eccezioni, così da attenuare l'apparente rigidità dei precetti da essa posti.

Provo a dimostrarlo in modo schematico. Si è già osservato che l'equilibrio è diverso dal mero pareggio contabile, perché ammette – secondo la normativa UE – deficit fino all'1% del PIL. Deve aggiungersi che esso è riferito al saldo strutturale, e dunque può incorporare gli effetti del ciclo economico negativo²⁶. Se però neppure questa regola è rispettata, perché il deficit è cresciuto in misura superiore alla somma dello strutturale addizionata dello 0,5%, allora è sufficiente che il bilancio si sia avvicinato all'obiettivo di medio termine fissato per ciascun Paese. Si deve infatti considerare che l'equilibrio si considera conseguito purché il saldo strutturale risulti almeno pari all'obiettivo di medio termine o, alternativamente, assicuri il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine quando ricorrano eventi eccezionali o scostamenti superiori rispetto a quelli consentiti in ambito euro-unitario e internazionale (art. 3, comma 5, l. 243).

Siccome la condizione che consente la deroga alla regola aurea dell'equilibrio del saldo strutturale è il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine fissato per ciascun Paese, risulta decisivo il *time-frame*, il periodo preso in considerazione dalle istituzioni europee ai fini della valutazione relativa ai progressi intermedi nella disciplina di bilancio. L'individuazione di questo periodo spetta alla Commissione europea, che così, sulla scorta di valutazioni pienamente e interamente politiche, è in grado di conformare il parametro costituzionale cui raffrontare il principio dell'equilibrio di bilancio. Così, se nelle more di un giudizio costituzionale fondato sulla asserita violazione della regola dell'equilibrio di bilancio la Commissione dell'UE definisse per esso un diverso obiettivo di medio termine, anche semplicemente dilatando i tempi del percorso di avvicinamento a detto obiettivo, la Corte costituzionale non potrebbe che prendere atto della sopravvenuta modifica del parametro del giudizio. Un parametro, come si vede, che si apre alla manipolazione – in sede di trattativa politica – dei soggetti che dovrebbero esserne vincolati.

Va considerato, infine, che gli obiettivi di medio termine «possono, in conformità all'ordinamento dell'Unione europea, tenere conto dei riflessi finanziari delle riforme strutturali con un impatto positivo significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche» (art. 3, comma 4, legge 243/2012). Se lo Stato membro ha attuato riforme strutturali, potrebbe dunque non rispettare l'obiettivo di medio termine, anche qui, in base a un giudizio tutto politico sulla “significatività” dell'impatto prodotto dalle riforme ai fini della sostenibilità delle finanze pubbliche.

Quanto basta per concludere che la regola del pareggio di bilancio è profilata in mo-

²⁶ Ciò significa, più concretamente, che nel caso in cui – come è avvenuto in Italia nel 2012 – il PIL si sia contratto del 2,4% – è consentito allo Stato uno sfioramento del 3,4% del PIL. Ai valori di mercato correnti, questo significa più o meno che sarebbe possibile indebitarsi per oltre 50 miliardi di Euro. Un margine non insignificante per finanziare politiche di protezione dello Stato sociale o di tutela dei livelli di prestazione dei diritti fondamentali.

Osservatorio sulle fonti

do molto blandamente prescrittivo. Non basta. Tutti i precetti finanziari finora considerati ammettono, infatti, una deroga generale in caso di eventi eccezionali, suscettibili di apprezzamento politico.

6. La clausola di eccezione alla regola dell'equilibrio: il verificarsi di eventi eccezionali

Il ricorso all'indebitamento è consentito – a tenore dell'art. 81, secondo comma – non solo, come si è detto, «al fine di considerare gli effetti del ciclo economico», ma anche²⁷ «al verificarsi di eventi eccezionali», in questo caso «previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti»²⁸.

L'autorizzazione camerale funge da atto presupposto della legge “in extra-deficit”, legandosi ad essa in un nesso inscindibile di pregiudizialità logico-giuridica. Il riflesso processuale di tale rapporto di condizionalità sta in ciò: che i vizi della delibera camerale rifluiscono sulla legge di bilancio. Lo scrutinio costituzionale della legge “in extra-deficit” richiederà, quindi, il preliminare accertamento della legittimità dell'autorizzazione camerale, che sarà censurabile sia sotto il profilo della regolarità del procedimento di formazione, sia per aver immotivatamente ritenuto sussistenti gli «eventi eccezionali» che legittimano il ricorso all'indebitamento oltre i limiti del pareggio strutturale.

Per eventi eccezionali si intendono «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea»: a) periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea; b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse anche le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese” (art. 6 legge n. 243).

Mentre la nozione di grave calamità naturale indica fenomeni di immediata e intuitiva percezione, che si differenziano solo per una qualche attenuazione di grado rispetto alla nozione di «catastrofe naturale» cui si richiamano l'art. 115 del GG tedesco (*Naturkatastrophen*) e l'art. 135, comma 4, della Costituzione spagnola (*catàstrofes naturales*), assai più sfuggenti appaiono le nozioni di «grave recessione economica» e di «crisi finanziaria». Opportunamente la legge rinforzata ha fatto rinvio, sul punto, alla disciplina di fonte europea e segnatamente alla condizione di «grave recessione economica» presa in considerazione nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi di cui ai regolamenti CE n. 1466 e 1467/97, quale elemento che consente agli Stati membri di deviare dal percorso di avvicinamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine imposto dal Patto di stabilità e crescita.

²⁷ In senso contrario A. BRANCASI, *L'introduzione del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1/2012, p. 108 ss., il quale afferma che «la considerazione degli “effetti del ciclo economico” non è distinta condizione per poter contrarre debito pubblico, ma fornisce la misura entro cui lo si può fare “al verificarsi di eventi eccezionali”».

²⁸ Discorso diverso va fatto per le autonomie regionali e locali. Le ipotesi derogatorie di cui al secondo comma dell'art. 81 Cost., infatti, non si applicano agli aggregati di spesa delle Regioni e degli enti locali. Per tali enti, il bilancio regionale deve risultare in pareggio nominale, non corretto in base al ciclo.

Osservatorio sulle fonti

Viene in particolare in rilievo l'articolo 1, paragrafo 2, del Regolamento UE n. 1177/2011, il quale, nel sostituire l'art. 2, par. 1, del Regolamento CE n. 1467/97, considera eccezionale «il superamento del valore di riferimento per il disavanzo pubblico» qualora esso «sia determinato da un evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato membro interessato ed abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure nel caso sia determinato da una grave recessione economica». Un'importante, ulteriore qualificazione sul piano interpretativo della nozione di evento eccezionale è ricavabile dall'art. 3, par. 3, del *Fiscal compact*, ove si stabilisce che per “circostanza economica eccezionale” «si intende un evento inconsueto non soggetto al controllo della Parte contraente interessata, che ha un forte impatto sulla posizione finanziaria del governo».

La Banca centrale europea, in sede di «parere sulla riforma della *governance* economica dell'Unione europea», aveva sconsigliato l'impiego di siffatte clausole di salvaguardia, raccomandando, in ogni caso, che la loro attivazione fosse «espressamente soggetta alla condizione di non mettere a repentaglio la sostenibilità del bilancio»²⁹. E in effetti i regolamenti UE n. 1175 e 1177 del 2011, nel modificare i citati regolamenti n. 1466 e 1467 del 1997, hanno riconosciuto la possibilità, per gli Stati membri, di allontanarsi temporaneamente dal rispettivo percorso di aggiustamento di bilancio in caso di eventi eccezionali, ma solo «a condizione che la sostenibilità del bilancio a medio termine non ne risulti compromessa»³⁰.

Le possibilità di controllo sostanziale della legge in extradeficit, e dunque delle misure disposte in applicazione della “clausola di eccezione” di cui al secondo comma dell'art. 81 Cost., sono piuttosto limitate.

In astratto è possibile svolgere su dette misure un controllo di proporzionalità sotto il duplice profilo dell'idoneità dell'intervento legislativo a perseguire il fine cui è preordinata la manovra in extra-deficit e della “necessità” delle misure disposte rispetto a quelle potenzialmente impiegabili per raggiungere il medesimo obiettivo con un minore sacrificio per le libertà individuali o le autonomie costituzionali degli enti territoriali. Più in particolare, l'ammontare dello “sbilancio” dovrebbe corrispondere perfettamente al valore dei danni economici causati dall'evento eccezionale e le nuove assunzioni di credito dovrebbero pertanto essere finalizzate esclusivamente alla copertura di tali danni, con la logica conseguenza che le assunzioni supplementari di credito non potrebbero coprire spese correnti.

E' facile intendere, tuttavia, come, nell'effettività del giudizio costituzionale, il controllo costituzionale così tratteggiato possa risultare per più versi impraticabile o comunque poco incisivo.

Quanto al *test* di idoneità, la debolezza del controllo costituzionale è diretta conseguenza della complessità degli accertamenti tecnici e delle analisi econometriche neces-

²⁹ Cfr. Parere 16 febbraio 2011 n. 2011/C150/01 (Parere della Banca centrale europea sulla riforma della *governance* economica dell'Unione europea – CON/2011/13), emesso in seguito alla richiesta pervenuta dal Consiglio il 29 novembre 2010, pubblicato nella G.U.U.E 20 maggio 2011, n. C 150.

³⁰ Cfr. gli artt. 5, par. 1 e 6, par. 3 del Reg. CE n. 1466/97, nonché gli artt. 3, par. 5 e 5, par. 2, del Reg. CE n. 1467/97.

Osservatorio sulle fonti

sarie per stabilire se una certa emissione di debito o una certa misura di extra-disavanzo sia capace di rimediare agli effetti dannosi causati dagli «eventi eccezionali» occorsi. In ordine, poi, alla “necessità” dell’intervento, il controllo della Corte è inevitabilmente circoscritto dall’ampia discrezionalità valutativa riconosciuta al legislatore nelle scelte di politica economico-finanziaria. Il giudice delle leggi, infatti, non potrebbe stabilire che una riduzione delle spese correnti sia da preferire al ricorso all’indebitamento o all’aumento dell’imposizione fiscale in quanto misura “più lieve” – nei termini del controllo di proporzionalità – se non violando i limiti esterni delle proprie attribuzioni costituzionali e invadendo il terreno riservato alle opzioni politico-legislative.

Anche sul piano del controllo di proporzionalità della legge adottata sul presupposto del situazione di eccezionalità, la giustiziabilità delle regole di bilancio si dimostra, in definitiva, assai problematica. Analoga complessità presenta la ricognizione del vizio consistente nella violazione della regola del pareggio, sul quale è ora opportuno soffermarsi.

7. La violazione dell’equilibrio di bilancio come vizio sui generis “a formazione progressiva” e i problemi connessi alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell’intera legge di bilancio

Il vizio consistente nella violazione della regola dell’equilibrio presenta una natura singolare, che ne rende difficile la classificazione. Esso, infatti, ha una dimensione *quantitativa*, poiché si perfeziona solo nel momento in cui la legge, considerata nel suo complesso e nell’unità inscindibile dei suoi effetti finanziari, provoca un disavanzo in misura superiore agli effetti del ciclo economico e, quindi, contravviene alla regola del pareggio.

A venire in rilievo, in sede di accertamento del vizio, non sono i contenuti precettivi della legge, ma solo le previsioni attraverso le quali quei precetti sono tradotti in cifre, oneri finanziari. Tanto che, riducendo la quantità di tali oneri, le regolazioni sostanziali della legge potrebbero restare invariate. Si tratta di un vizio inedito, dunque, che si discosta dai vizi formali perché non riguarda il procedimento formativo dell’atto e che, d’altro canto, non è pienamente assimilabile neppure ai vizi sostanziali, dato che involge il contenuto normativo delle disposizioni, ma per i soli profili finanziari e contabili di queste. L’illustrata dimensione quantitativa del vizio, che viene ad emersione soltanto qualora le spese autorizzate nella legge di bilancio, al netto della correzione congiunturale, eccedano nel loro insieme le entrate complessive, fa del controllo di conformità a Costituzione dell’equilibrio di bilancio un giudizio esclusivamente fondato su evidenze matematico-contabili, rispetto al quale la Corte non pare disporre di strumenti conoscitivi del tutto adeguati.

Le difficoltà, peraltro, non riguardano soltanto l’accertamento del vizio, ma anche gli effetti di un tale positivo riscontro.

Nel caso di accertata violazione della regola del pareggio, secondo una posizione so-

Osservatorio sulle fonti

stenuta dallo *Staatsgerichtshof* della Bassa Sassonia³¹ e dalla Corte costituzionale del Meclemburgo/Pomerania anteriore³², la declaratoria di illegittimità costituzionale dovrebbe investire le sole norme che autorizzano il debito in misura superiore al limite di disavanzo consentito.

Questa soluzione di accoglimento parziale, che potrebbe a prima vista apparire meno dirompente rispetto alla secca declaratoria di incostituzionalità dell'intera legge di bilancio, è tuttavia di difficile percorribilità e si dimostra meno rispettosa della libertà di apprezzamento politico del legislatore.

Anzitutto si pone un problema di individuazione delle disposizioni da dichiarare illegittime. Come indicare fra le diverse misure aventi effetti finanziari quella che determina la violazione del limite di disavanzo? Come individuare – se così può dirsi in modo prosaico – la “goccia che fa traboccare il vaso” del debito? Rispetto alla violazione di un limite quantitativo qual è il vincolo del pareggio tutte le misure di spesa previste dalla legge si collocano su un medesimo piano, non sono fra loro differenziabili, perché nessuna, singolarmente presa, è capace di determinare la predetta violazione. Solo se la singola misura si somma alle altre che con essa convivono nella medesima legge si realizza lo sbilancio. Non compete, però, alla Corte costituzionale selezionare dove e come “tagliare” per riportare in equilibrio il bilancio.

Si può ipotizzare, allora, che la sentenza di accoglimento disponga la riduzione proporzionale di tutti gli aggregati di spesa nei quali si articola il bilancio statale in modo da rientrare all'interno del margine di disavanzo consentito. Anche questa soluzione pare, tuttavia, impraticabile. Per un verso, infatti, non tutte le spese sono frazionabili e riducibili in proporzione identica senza sacrificare irrimediabilmente l'intervento, la misura, l'erogazione di servizi e di prestazioni che erano destinate a finanziare; per altro verso, una soluzione siffatta priverebbe il legislatore di ogni potere di riallocazione della spesa e, quindi, invaderebbe un ambito riservato alla discrezionalità politica e precluso alla giurisdizione costituzionale.

Le difficoltà applicative che si sono evidenziate inducono a ritenere che la violazione della regola del pareggio debba essere riferita a tutte le previsioni della legge di bilancio, cioè alla legge considerata nel suo complesso³³.

Questa tesi, che può apparire radicale, è stata accreditata dalla Corte costituzionale dei *Länder* di Berlino³⁴, del Nord Reno Westfalia³⁵ e – almeno secondo un'acuta dottrina³⁶ – dallo stesso *Bundesverfassungsgericht* tedesco in un *obiter dictum* di una pronuncia del 9 luglio 2007³⁷.

³¹ NdsStGH 10.7.1997 (StGH 10/95), in NVwZ 1998, p. 1288 ss.

³² LVerfG MV, 7.7.2005 (LVerfG 7/04), nonché 29.12.2004 (LVerfG 21/04).

³³ Merita di essere segnalato che nella sentenza n. 106 del 2011, la Corte costituzionale ha esteso all'intera legge l'accertata violazione del precetto dettato dall'art. 81, quarto comma, Cost., sia per lo stretto legame fra la norma impugnata e le ulteriori disposizioni della legge regionale all'esame sia «per la natura del vizio di legittimità riscontrato».

³⁴ BerlVerfGH, 31.3.2003 (VerfGH 125/02), LVerfGE 14, 104.

³⁵ VerfGH NRW, 2.9.2004 (VerfGH 6/02).

³⁶ C. MAYER, *Greift die neue Schuldenbremse*, in AÖR, 2/2011, p. 293, nt. 106.

³⁷ BverfGE 119, 96/97, 103 ss., 117, [9.7.2007 – 2 BvF 1/04].

Osservatorio sulle fonti

Non si può però ignorare – se non svalutando oltremisura il principio di realtà – che la legge di bilancio è l’archetipo della legge costituzionalmente necessaria, perché da essa dipendono l’ordinario e ordinato funzionamento dell’intero apparato statale. E’ da chiedersi, allora, se davvero sia realistico pensare che la Corte annulli l’intera legge di bilancio.

*Fiat iustitia constitutionalis, pereat res publica*³⁸ non può essere la conseguenza giuridica inevitabile dell’osservanza della regola del pareggio. La preservazione dell’ordinata vita amministrativa dello Stato e la salvezza delle finanze sono, al contrario, elementi valutativi inseparabili dallo scrutinio costituzionale sulla legge di bilancio; elementi che non restano senza conseguenze, se non sull’esito stesso della decisione, certamente sugli effetti dell’eventuale declaratoria di incostituzionalità.

Non abbiamo alcuna esperienza al riguardo, giacché la legge di bilancio non ha mai costituito oggetto di scrutinio costituzionale nella sua interezza; ma se è già interessante osservare che la violazione dell’obbligo di copertura da parte di leggi statali è stata accertata solo in ipotesi rarissime³⁹, è pure significativo un precedente per qualche verso assimilabile all’impugnazione di una legge di bilancio.

Nel 1993 la Corte dei conti sottopose a giudizio costituzionale l’intera legge finanziaria, assumendo che la copertura dei fondi speciali previsti da questa legge per il triennio 1992-1994 (e, conseguentemente, la stessa copertura di varie leggi di spesa pluriennali) fosse inattendibile, in quanto largamente fondata su previsioni di entrate straordinarie non ripetibili oltre il 1992. La Corte costituzionale, con sentenza n. 25 del 1993, dichiarò la questione inammissibile per genericità delle censure, con motivazione che a molti non pare particolarmente convincente, e che – è lecito supporre – fu influenzata dal comprensibile timore di produrre un grave effetto di paralisi dell’azione statale in un frangente di crisi economica per molti versi analogo a quello attuale.

In ogni caso, quand’anche la Corte dovesse dichiarare l’incostituzionalità della legge di bilancio, gli effetti tipici della sentenza di accoglimento non potrebbero dispiegarsi nella loro pienezza, travolgendo, con la legge illegittima, tutti gli atti che da essa traggono fondamento, ancorché questi atti diano vita a rapporti giuridici non ancora esauriti all’atto della pubblicazione della pronuncia costituzionale. E’ sufficiente a dimostrarlo un banale esempio. Si ipotizzi che la legge di bilancio venga colpita da illegittimità costituzionale per la parte in cui autorizza il ricorso all’indebitamento per la quota eccedente il tetto costituzionale al disavanzo. Dovrebbero in questo caso considerarsi travolti, perché privati della loro base giuridica, i contratti sulla cui base sono stati emessi titoli del debito pubblico? L’opzione è, con ogni evidenza, da scartare. In un ordine di considerazioni di politica costituzionale – un piano di riflessione che non può mai restare estraneo all’orizzonte decisionale di una Corte costituzionale consapevole del proprio ruolo negli equilibri del sistema di governo – l’invulnerabilità degli impegni dello Stato verso i suoi creditori⁴⁰ (italiani ed esteri) si impone come soluzione necessitata per evitare un pregiudizio gravissimo alla sicurezza dei traffici giuridici e in specie all’ulteriore

³⁸ Parafrasando C. MAYER, *Greift die neue Schuldenbremse*, cit., p. 298.

³⁹ Precisamente in 8 casi: 6 nel giudizio incidentale; 2 nel giudizio in via di azione.

⁴⁰ Invulnerabilità che era espressamente sancita nell’art. 31, secondo comma, dello Statuto albertino.

Osservatorio sulle fonti

emissione di titoli del debito pubblico, con rischi incalcolabilmente negativi per la tenuta delle finanze pubbliche e per la stessa politica estera italiana. E con un effetto macroeconomico probabilmente peggiore di quello che la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge in disavanzo era diretta ad evitare.

In definitiva, per salvaguardare l'interesse costituzionale "irresistibile"⁴¹ alla complessiva tenuta delle finanze pubbliche – che talora può identificarsi con quello alla preservazione stessa dell'insieme statale – è inevitabile che la legge di bilancio, pur incompatibile con la Costituzione, resti nondimeno efficace, almeno fino a quando non sia stata approvata una nuova legge di bilancio.

La Corte costituzionale, tuttavia, non può modulare nel tempo gli effetti di un'illegittimità costituzionale dichiarata in sentenza, per l'insuperabile disposto dell'art. 136 della Costituzione, che fa scattare l'annullamento dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione. Le cosiddette sentenze-monito, o quelle che la dottrina ha definito come sentenze di incostituzionalità "accertata ma non dichiarata", infatti, recano pur sempre un dispositivo di non fondatezza, e sono, per ciò stesso, incapaci di vincolare giuridicamente il legislatore a rimuovere la disciplina ritenuta – nella parte motiva della pronuncia – non conforme ai precetti costituzionali.

Per opposte ragioni non può funzionare nel nostro caso neppure una sentenza additiva di principio, e cioè una sentenza con cui si riconosca l'illegittimità della legge di bilancio dettando il principio al quale il legislatore dovrebbe uniformarsi per riportarla in asse con la Costituzione. L'additiva, in quanto sentenza di accoglimento, produce difatti l'immediata cessazione retroattiva di efficacia della legge e quindi l'impossibilità di continuare a dare applicazione alla legge di bilancio illegittima. Senza dire che la tecnica decisionale dell'additiva di principio può rimediare al vuoto normativo creato con l'annullamento solo in quanto vi sia un organo giudiziario autorizzato a trarre dal principio somministrato dalla Corte la *regola iuris* applicabile nel caso concreto. Un'ipotesi, questa, che non ricorre certo per la legge di bilancio.

Un legislatore costituzionale più ambizioso avrebbe potuto cogliere l'occasione della riforma della disciplina di bilancio per dotare il giudice delle leggi di strumenti formali diretti a differire nel tempo gli effetti della pronuncia di incostituzionalità, superando le strettoie dell'art. 136 della Costituzione e prevedendo, ad esempio un'incostituzionalità a termine (sei mesi, un anno) per consentire al Parlamento di autorizzare con legge l'esercizio provvisorio del bilancio⁴².

Non aver previsto questa possibilità lascia aperta la strada a due alternative soluzioni.

Si potrebbe consentire l'approvazione dell'esercizio provvisorio con decreto-legge. Quest'ipotesi, tuttavia, è sempre stata considerata dalla dottrina con estremo sfavore per ragioni che sono facilmente intuibili, essendo il bilancio l'atto supremo di controllo po-

⁴¹ Nel senso in cui nella giurisprudenza della Corte suprema degli Stati Uniti d'America si parla di «*compelling State interest*».

⁴² E ci si può chiedere nello spazio di una nota se davvero sia casuale che la Corte più intraprendente nell'elaborazione creativa di strumenti di delimitazione temporale degli effetti delle pronunce sia proprio la Corte costituzionale di un Paese – la Germania – ove il vincolo di pareggio è costituzionalizzato da oltre quaranta anni.

Osservatorio sulle fonti

litico del Parlamento sul Governo e la previsione della sua approvazione con legge l'ultima roccaforte della funzione parlamentare di controllo politico.

In alternativa, e pur a prezzo di una qualche inevitabile forzatura, la Corte costituzionale potrebbe far operare nei confronti della legge di bilancio il principio di continuità istituzionale, che già in altra occasione è stato invocato per evitare che l'annullamento di leggi statali colpite da incompetenza sopravvenuta paralizzasse l'erogazione di servizi essenziali alla tutela di diritti fondamentali⁴³. Mettendo a sistema questo principio con la previsione – di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. – secondo cui l'esercizio provvisorio può protrarsi al massimo per quattro mesi, si potrebbe concludere che, fino all'approvazione della legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio, e comunque per un periodo non superiore a quattro mesi, la legge di bilancio, pur se dichiarata incostituzionale, possa continuare ad essere applicata, sebbene entro i limiti di stanziamento delle poste di bilancio dell'anno precedente.

Potrebbe essere valorizzata in questa direzione interpretativa un'indicazione proveniente dalla sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 2012. Nel dichiarare illegittimo per contrasto con l'obbligo di copertura l'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, che disciplinava servizi tesi a garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore, la Corte ha, infatti, stabilito che gli oneri conseguenti a tali servizi «devono essere contenuti – fino a nuova legittima copertura dell'eventuale eccedenza – entro i limiti di stanziamento delle pertinenti poste del bilancio dell'esercizio 2011».

8. *L'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio: much ado about nothing?*

Giunti a conclusione di un percorso nel quale abbiamo cercato di evidenziare i numerosi ostacoli che si frappongono alla piena garanzia giurisdizionale del pareggio di bilancio, è possibile anzitutto rigettare la lettura catastrofista – piuttosto diffusa in dottrina – secondo la quale la *balanced budget rule* fornirebbe consacrazione giuridica a un modello di Stato post-keynesiano, autorizzando e anzi imponendo a livello costituzionale lo smantellamento dello Stato sociale. Se infatti si rimuove lo specchio deformante dell'ideologia e ci si limita ad analizzare freddamente le norme europee, internazionali e costituzionali che pongono vincoli alle decisioni di bilancio, ci si avvede facilmente che esse sono norme debolmente prescrittive, porose a valutazioni e apprezzamenti di ordine politico, se non appositamente costruite per ammettere continue eccezioni alla regola che hanno appena posto. Conseguentemente, il controllo costituzionale sul pareggio di bilancio è destinato ad essere poco energico, e comunque incapace di condizionare in modo significativo le relazioni fra i soggetti politici di vertice e, quindi, sugli stessi equilibri della forma di governo.

Si potrebbe essere tentati, allora, di accogliere senza riserve l'opinione dell'illustre giurista tedesco Josef Isensee, per il quale l'esistenza di un vincolo costituzionale di pa-

⁴³ Sentenze n. 13 del 2004 e n. 370 del 2003; sulla continuità normativa sentenze n. 196 del 2003, n. 376 del 2002 e n. 13 del 1974.

Osservatorio sulle fonti

reggio appartiene al regno dell'apparenza (dello *Schein*) più che a quello della realtà (del *Sein*); e si potrebbe trovare conforto nella tesi secondo cui il diritto del bilancio – in quanto in esso pulsa il cuore della vita statale – ha una prescrittività dimidiata, una ridotta coercibilità, tanto da configurarsi come una sorta di «*soft law*»⁴⁴, operante all'interno dello Stato-apparato, ma improduttivo di effetti nei confronti dello Stato-comunità e dei privati in particolare. Potremmo allora dire, con Shakespeare, *much ado about nothing*? E abbandonarci alla conclusione scettica che la giurisdizionalizzazione dei vincoli di bilancio ha avuto un puro fine declamatorio? E' stata, cioè, solo uno specchio per le allodole, agitato davanti ai mercati internazionali per rassicurarli, ma destinato a restare giuridicamente ineffettivo?

Anche questa conclusione sarebbe forzata e ingenerosa. Così come è errato ritenere che la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio abbia trasferito le decisioni di finanza pubblica sulle Corti costituzionali, è ugualmente sbagliato concludere che le scelte di bilancio siano nel pieno e integrale dominio della politica e non subiscano limiti effettivi di ordine costituzionale, che, per quanto non agevoli da attivare, esercitano comunque una forte coazione sui soggetti politici in direzione di scelte di bilancio equilibrate. Attraverso il controllo sulla preservazione degli ordini finanziari dello Stato, le Corti non si sostituiscono o surrogano al processo politico, dunque, ma al contrario ne garantiscono il più ampio dispiegamento dialettico, perché solo un'equilibrata politica di bilancio garantisce «i presupposti di tutte le possibili politiche, e in particolare della libertà di azione e di iniziativa delle future maggioranze parlamentari in rapporto a quelle che le hanno precedute»⁴⁵.

Nella valutazione degli effetti che sull'ordinamento ha prodotto l'introduzione del pareggio di bilancio, non dovrebbe infine essere trascurato che esso sta già operando nel senso di un irrigidimento del controllo costituzionale relativo al rispetto dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost.⁴⁶. In corrispondenza con il massiccio incremento quantitativo delle questioni proposte in riferimento alla violazione dell'art. 81 Cost., la Corte costituzionale, specie nelle decisioni degli ultimi due anni⁴⁷, ha mostrato di voler esercitare un controllo più restrittivo e intransigente rispetto al passato, facendo di tale articolo, e specificamente dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa, una sorta di clausola generale di ragionevolezza finanziaria delle leggi.

In prospettiva, inoltre, non è azzardato preconizzare che il pareggio di bilancio de-

⁴⁴ S. KORIOTH, *Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1997, p. 64 ss.; A. ORTMANN, *Die finanzwirksamkeit verfassungsrechtlicher Entscheidungen im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Nomos, Baden-Baden 2007, p. 437 ss. Anche il *Bundesverfassungsgericht* tedesco avrebbe abbracciato questa tesi in BVerfGE, 72, 330, 388 ss.; 67, 256, 288 ss.

⁴⁵ Così P. Ungari, *Dai discorsi della Corona ai messaggi presidenziali*, in S. SIMONI (a cura di), *I messaggi dei Presidenti della Repubblica*, Colombo, Roma, 1981, XIV; G. DELLEDONNE, *Financial Constitution in the EU: From the Political to the Legal Constitution?*, in *Stals research papers*, 5/2012, p. 29, che così ottimamente conclude: «Thus, preservation of *political* aspects of financial constitution in the future might provide the most plausible justification for their actual *legalization* in the present».

⁴⁶ Sulla trasformazione che sta interessando l'obbligo di copertura delle spese v. C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?* in *Riv. AIC*, 4/2012.

⁴⁷ Cfr. sentt. nn. 70, 115, 131, 246 del 2012; n. 106 e n. 272 del 2011.

Osservatorio sulle fonti

terminerà una più complessiva riconformazione dell'obbligo di copertura. Detto obbligo va adempiuto direttamente dalla legge istitutiva di spesa solo in quanto essa istituisca spese di natura obbligatoria. Per le spese non obbligatorie, come per le attività o gli interventi a carattere continuativo o ricorrente, sia la legislazione⁴⁸, sia la giurisprudenza costituzionale⁴⁹ hanno ammesso, invece, che l'indicazione della copertura e la stessa quantificazione degli oneri economici possano essere rinviate alla legge di stabilità (per lo Stato) o alla legge di bilancio annuale (per le Regioni).

Questa differente modalità di copertura va ora letta alla luce della revisione dell'art. 81 Cost., che, da un lato, ha affidato alla legge rinforzata la competenza a definire «il contenuto della legge di bilancio dello Stato» (art. 5, comma 2, lettera *a*, della legge costituzionale n. 1 del 2012); dall'altro, ha riconosciuto alla legge di bilancio piena capacità innovativa del diritto oggettivo. Per il congiunto operare delle richiamate previsioni, il contenuto della legge di stabilità – che era stata immaginata come rimedio alla natura “formale” del bilancio e ai limiti di forza attiva della relativa legge di approvazione – potrebbe essere interamente assorbito dalla legge di bilancio. La copertura delle spese non obbligatorie potrebbe essere, perciò, assicurata attraverso il rinvio della legge istitutiva della spesa direttamente alla legge di bilancio e non più alla legge di stabilità. Senonché il rinvio operato dalla legge sostanziale, presupposto necessario per abilitare la legge di bilancio a determinare l'*an* e il *quantum* delle spese non obbligatorie, sembra perdere di significato ora che la legge di bilancio ha acquisito piena forza innovativa del diritto ed è, pertanto, in grado di modificare liberamente la distribuzione delle risorse risultante dalle previe leggi di spesa. Che bisogno c'è di “delegare” alla legge di bilancio la modifica delle poste finanziarie quando la legge medesima ha ora la piena potestà di riallocazione di quelle risorse?

E' da chiedersi, allora, se la stessa dissociazione cronologica fra istituzione di spese non obbligatorie e reperimento della relativa copertura conservi una plausibile giustificazione o se non si debba al contrario estendere l'obbligo della copertura “contestuale” anche alle spese a carattere facoltativo, continuative o ricorrenti.

Una timida indicazione in tal senso potrebbe cogliersi nella sentenza n. 131 del 2012, nella quale la Corte ha ritenuto che violi l'art. 81, quarto comma, Cost., la previsione della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011, secondo cui alla copertura degli oneri finanziari derivanti dall'istituzione del Centro regionale sangue si sarebbe provveduto, per gli anni successivi al primo, «con la legge di approvazione del bilancio della Regione e con la collegata legge finanziaria che l'accompagna», senza chiarire se le spese relative fossero da qualificare come obbligatorie o continuative.

Anche le regole di copertura vanno oggi riviste alla luce del pareggio di bilancio. Finora tali regole sono state riferite alla copertura del conto del bilancio⁵⁰, ossia al saldo netto da finanziare di competenza, non anche agli effetti sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. L'art. 17,

⁴⁸ Cfr. per lo Stato, l'art. 30, comma 6, della legge n. 196 del 2009; per le Regioni, l'art. 3, primo comma, del d.lgs. n. 76 del 2000.

⁴⁹ Sentt. n. 331 del 1988, n. 26 del 1991, n. 446 del 1994.

⁵⁰ Così espressamente sentenze nn. 1 del 1966, 12 del 1987, 384 del 1991, 244 del 1995.

Osservatorio sulle fonti

comma 4, della legge n. 196 del 2009, in verità, richiede che siano resi evidenti gli effetti di ciascuna disposizione di legge sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni «per la verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica». Il rispetto dei predetti equilibri poteva assumere rilievo in sede comunitaria, ai fini del rispetto del Patto di stabilità, ma non rappresentava un'autonoma censura di costituzionalità della legge per difetto di copertura. Le modalità di copertura potevano pertanto limitarsi – come si è rilevato – al saldo netto di competenza. Ora che il rispetto della regola dell'equilibrio ha assunto la cogenza di un precetto costituzionale, è lecito attendersi, invece, che la nozione di copertura subisca un'evoluzione «nel senso di rappresentare anche un elemento di garanzia circa il non peggioramento dei saldi tendenziali»⁵¹, nel senso che la copertura dovrebbe essere riferita anche agli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto della pubblica amministrazione.

⁵¹ Così L. GIAMPAOLINO, Corte dei conti a sezioni riunite in sede consultiva, audizione del 13 dicembre 2011, p. 9.