

# Osservatorio sulle fonti

## LA LEGGE N. 243/2012 E L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE ALLE REGOLE EUROPEE DI BILANCIO

di Massimo Nardini<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. Introduzione: la costituzionalizzazione dell'“*equilibrio*” di bilancio ed i vincoli europei in un'ottica comparata. - 2. La legge “*rinforzata*” tra l'innovazione della gerarchia delle fonti nazionali ed il rinvio “*mobile*” al diritto comunitario. - 3. L'“*equilibrio*” dei bilanci nel quadro dell'ordinamento europeo e del “*Fiscal Compact*”. - 4. La sostenibilità del debito e le regole sulla spesa pubblica. - 5. La disciplina dei meccanismi di correzione degli scostamenti. - 6. L'“*equilibrio*” dei bilanci degli enti territoriali. - 7. Il bilancio dello Stato tra equilibrio e capacità di innovare il diritto oggettivo. - 8. L'Organismo indipendente. - 9. Conclusioni. - Bibliografia.

*The essay analyses the Law n. 243 of 24 December 2012, which contains the detailed discipline of the balanced budget principle, previously inscribed in the Italian Constitution as part of the “Fiscal Compact”. Differently than the constitutional provisions, the Law seems to be more flexible and dynamic, providing procedural commitments for policy makers, rather than specific targets on the main financial aggregates.*

*In this context, national authorities could play a role in shaping the “medium term objective” at the European level, as well as in case of exceptional events. Great attention is also paid to the financial restrictions for Regions and local authorities, the new discipline of the budget document and the institution of the “fiscal council”.*

*However, according to the Author, even with this Law there is the risk to focus too much on the balanced budget target rather than considering in a proper way how to face the high debt level and to promote economic growth, given the fact that the Italian deficit is mainly due to the interest payments burden and to the effects of the “automatic stabilizers” on the public budget itself.*

---

<sup>1</sup> Dottorando in Diritto pubblico dell'Università LUISS Guido Carli.

# Osservatorio sulle fonti

## 1. Introduzione: la costituzionalizzazione dell'“equilibrio” di bilancio ed i vincoli europei in un'ottica comparata

La legge n. 243 del 24 dicembre 2012 “*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione*”, a completamento della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio introdotta formalmente il 20 aprile 2012, disciplina il vincolo dell' “*equilibrio*” dei bilanci statali, degli enti territoriali e delle amministrazioni non territoriali, specificando, tra l'altro, il meccanismo di correzione degli scostamenti tra previsioni e dati finanziari, nonché l'istituzione di un organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti della finanza pubblica e per l'osservanza delle regole di bilancio (c.d. “*fiscal council*”).

Pur senza indicare precisi parametri per definire le grandezze finanziarie di riferimento, il legislatore ha optato per una disciplina più snella ed armonica rispetto ai contenuti della legge costituzionale n. 1/2012 introduttiva del principio, declinando i vincoli europei sul piano procedurale e rimandando alla stessa normativa comunitaria ed al Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (“*Fiscal Compact*”) sulla puntuale individuazione degli obiettivi da perseguire<sup>2</sup>.

Nel quadro della più stretta interazione tra l'architettura costituzionale dei singoli Stati membri e l'ordinamento europeo di cui è espressione l'art. 3, par. 2, del “*Fiscal Compact*”, l'analisi della legge n. 243/2012 -peraltro di valenza non ordinaria, ma “*rinforzata*”, tenendo conto delle particolarità riconosciute nella gerarchia delle fonti- deve necessariamente prendere in considerazione sia il contenuto della legge di riforma del 2012 sul pareggio di bilancio, sia le prescrizioni in materia derivanti dai trattati comunitari e dal diritto internazionale pattizio<sup>3</sup>.

Con riferimento a quest'ultimo, è assai utile effettuare un esame introspettivo sulle modalità poste in essere dagli altri Paesi europei -in particolare, Francia e Spagna- nel recepimento del principio del pareggio di bilancio, evidenziando, in particolare, le caratterizzazioni sul rimando all'ordinamento europeo, che costituisce la vera ragion d'essere delle innovazioni costituzionali nella specifica materia<sup>4</sup>.

In Francia, l'art. 34 della Costituzione (come novellato nel 2008), secondo il quale “*les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administra-*

---

<sup>2</sup> Si veda, tra gli altri, G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2011.

<sup>3</sup> A. MANZELLA, *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in *Quad. cost.*, 3/2000, p. 531-544, nonché *Dalla Convenzione alla Costituzione*, in *Il Mulino*, 5/2003, p. 913 ss., si riferisce all'ordinamento europeo come ad una “*Unione di Costituzioni*”, anziché di una “*Unione tra Stati*”, proprio per indicare tale compenetrazione tra le Costituzioni nazionali e l'architettura istituzionale europea.

<sup>4</sup> Per una compiuta disamina comparata tra i principali Paesi europei, si veda F. FABBRINI, *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri dell'UE*, in *Quad. cost.*, 4/2011, 2, A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 4/2011, nonché I. CIOLLI, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 1/2012.

# Osservatorio sulle fonti

*tions publiques*”, pone al centro del sistema di finanza pubblica la “*lois de programmation*” nazionale e il principio di “*équilibre*” dei conti, senza alcun rinvio a fonti sovranazionali. In merito, giova ricordare che l’introduzione del principio del pareggio di bilancio all’interno del proprio ordinamento non è avvenuta mediante riforma costituzionale (avviata dal Presidente Sarkozy, poi abbandonata), bensì con un’apposita legge organica emanata nel 2012, sulla scorta delle indicazioni espresse dal “*Conseil Constitutionnel*” - interessato al riguardo dal Presidente Hollande- nella sentenza del 9 agosto 2012<sup>5</sup>.

La “*loi organique*” del 17 dicembre 2012 richiama espressamente il “*Fiscal Compact*” e all’art. 1 precisa che “*dans le respect de l’objectif d’équilibre des comptes des administrations publiques prévu à l’article 34 de la Constitution, la loi de programmation des finances publiques fixe l’objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l’article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l’Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012, à Bruxelles*”. Pertanto, la “*lois de programmation*” deve fissare l’obiettivo a medio termine indicato dal citato trattato<sup>6</sup>.

In Spagna, a seguito della riforma del 2011, l’art. 135 della Costituzione, al comma 2, stabilisce che lo Stato e le Comunità autonome non possono incorrere, a partire dal 2010, “*en un déficit structural que supere los márgenes establecidos... por la Unión Europea para sus Estados Miembros*”. Il successivo comma 3 prevede, altresì, che “*el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*”<sup>7</sup>.

Nella legge organica n. 2 del 27 aprile 2012 viene disciplinata, in dettaglio, l’attuazione del novellato art. 135 della Carta, stabilendo il pareggio strutturale di bilancio per tutte le p.a. (“*ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructu-*

---

<sup>5</sup> L’esame della sentenza è stata compiuta, tra gli altri, da R. CASELLA, *Il Consiglio costituzionale francese e il trattato sul Fiscal Compact*, in *Forum Quad. Cost.*, 26 ottobre 2012, secondo il quale, tra l’altro “*una diretta introduzione nell’ordinamento francese della “regola d’oro” in materia di equilibrio di bilancio verrebbe infatti a ledere sia le prerogative costituzionali del governo e del parlamento nell’elaborazione e nell’adozione delle leggi finanziarie che il principio di annualità del bilancio sancito dagli artt. 34 e 47 della Carta... Il consiglio, al riguardo, sottolinea come sia possibile rispettare gli impegni discendenti dal trattato grazie al ricorso alle leggi programmatiche previste dall’art. 34, 22° comma della costituzione per definire gli orientamenti pluriennali della finanza pubblica rispetto all’obiettivo dell’equilibrio dei conti delle pubbliche amministrazioni. I giudici costituzionali, inoltre, suggeriscono di utilizzare le norme di natura organica ex art. 34, 22° comma, per stabilire il quadro non solo di tali leggi di programmazione, ma anche di quelle finanziarie e di finanziamento della previdenza sociale*”.

<sup>6</sup> Per un approfondimento della riforma costituzionale francese, si veda F. FRAYSSE, *La constitutionnalisation de l’équilibre budgétaire en France*, Convegno CESIFIN, *Crisi economia e trasformazione della dimensione giuridica*, Firenze, 15 maggio 2012.

<sup>7</sup> In merito alla riforma costituzionale spagnola del 2011 (peraltro approvata in tempi rapidi e con voto a grandissima maggioranza) si veda O. SALAZAR BENÍTEZ, *La constitución domesticada: algunas reflexiones crítica sobre la reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y realidad constitucional*, 29/2012, p. 415 ss., nonché M. J. RIDAURA MARTÍNEZ, *La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, in *Teoría y realidad constitucional*, 29/2012, p. 415.

# Osservatorio sulle fonti

ral, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales”) e ribadendo l’operatività del vincolo a partire dal 2020. Con riferimento al debito, inoltre, essa riprende il limite del 60% stabilito dalla normativa europea, ripartendolo secondo quote predefinite tra l’amministrazione centrale, le comunità e gli enti locali (“*el volumen de deuda pública del conjunto de las administraciones públicas no podrá superar el 60% del PIB nacional o el que se establezca por la normativa europea*”). Y además “*este límite se distribuirá según los siguientes porcentajes: 44% para la administración central, 13% para el conjunto de las comunidades autónomas y 3% para el conjunto de las corporaciones locales*”).

Da quanto delineato in Costituzione ed in legge organica, emerge, in tutta evidenza, come il legislatore spagnolo abbia fatto espresso riferimento all’ordinamento europeo per disciplinare il disavanzo ed il debito pubblico, mentre quello francese ha citato il “*Fiscal Compact*” nella sola “*loi organique*” (peraltro non annoverabile nel diritto comunitario), senza alcun riferimento “*sovranazionale*” nella “*Costituzione economica*”.

D’altro canto, in Italia, nella disposizione costituzionale afferente alla decisione di bilancio (cioè l’art. 81), il legislatore si è limitato a prescrivere “*tout court*” l’ “*equilibrio*” dei conti (analogamente alla Francia) senza operare alcun rimando al diritto comunitario, anche se, ai sensi dell’art. 117, comma 1, della Carta, la potestà legislativa statale - compresa la legge di bilancio, ora equiparata anche “*sostanzialmente*” alle normali leggi ordinarie- deve comunque esercitarsi “*nel rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*”<sup>8</sup>.

Esplicito riferimento ai vincoli europei si ritrova, invece, all’art. 97 come novellato nel 2012, laddove viene prescritto che “*le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*”.

Al riguardo, non si può non evidenziare un paradosso di fondo e cioè che l’art. 81, norma costituzionale per eccellenza in materia di bilancio, non viene mai citato nella legge n. 243/2012 ancorché ne costituisca attuazione, fatta eccezione nel primo articolo dove si richiama l’origine e la natura “*rinforzata*” di tale legge. Di contro, quando si parla dell’ “*equilibrio*” dei bilanci (art. 3, comma 1), della sostenibilità del debito (art. 4, comma 1) e del controllo della Corte dei Conti sui bilanci delle p.a. (art. 20, comma 1) si fa riferimento univoco all’art. 97, quasi che il legislatore volesse far assurgere le regole derivanti dagli impegni finanziari assunti in sede comunitaria a vero e proprio principio cardine dell’organizzazione e dell’attività amministrativa<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Un confronto tra la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio in Italia e le analoghe riforme introdotte in Francia e Spagna, si veda C. DECARO, *La limitazione costituzionale del debito in prospettiva comparata: Francia e Spagna*, in *Costituzione e pareggio di bilancio. Il Filangeri*, Jovene, Napoli, 2012, p. 267-295.

<sup>9</sup> Indicativo, al riguardo, è il pensiero di N. LUPO (*Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge “rinforzata”*, testo della relazione tenuta al convegno “*Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*”, Varenna, 20-22 settembre 2012) secondo il quale l’inserimento del principio dell’ “*equilibrio*” di bilancio nell’art. 97 della Carta rappresenta “*un’innovazione che dovrebbe incoraggiare il processo, già in atto, volto a proporre una rilettura, nell’ordinamento costituzionale*”.

# Osservatorio sulle fonti

In tale quadro, il punto di incontro tra le scelte politiche in materia di bilancio e la successiva gestione delle risorse da parte delle p.a. si ritroverebbe così nella riconduzione alle autorità di governo del compito, da un lato, di concordare in sede europea gli obiettivi intermedi da conseguire, volta per volta, per arrivare al pareggio, recependoli poi nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, dall'altro, di intervenire "ex post" per garantirne il conseguimento in caso di eventi eccezionali, ovvero per attivare il meccanismo di correzione a fronte di scostamenti tra dati di consuntivo ed obiettivo programmatico<sup>10</sup>.

Pertanto, in un contesto "ordinario", privo cioè di situazioni di emergenza, lo Stato può rendersi parte attiva solo al momento della definizione degli obiettivi di medio termine in sede europea<sup>11</sup>.

Ad una formulazione dell'art. 81 della Costituzione italiana prettamente "nazionale" (o quantomeno priva di espressi riferimenti all'ordinamento comunitario), la legge in esame costituisce un "ponte" tra le modalità di impiego delle risorse pubbliche da parte delle p.a. (che trovano fondamento costituzionale nell'art. 97 della Carta) e gli obiettivi fissati in sede europea (secondo quanto previsto dal TFUE, dal Patto di Stabilità e di Crescita come integrato dal c.d. "six pack", nonché, da ultimo, dal "Fiscal Compact"), da perseguire per il tramite delle procedure indicate nella legge stessa nelle quali vengono coinvolte le autorità nazionali di bilancio.

Accanto alla "centralità" dei rapporti tra "governance" europea dei conti pubblici, Stato e amministrazione, non si può sottacere l'importanza delle altre disposizioni inserite nella legge n. 243/2012, tra cui la specificazione dei vincoli a carico degli enti territoriali, la disciplina della nuova legge di bilancio "sostanziale" (anche nell'indicazione della doppia struttura della stessa, per poter indicare separatamente le innovazioni normative

---

*"composito", di principi tradizionali, come quello del "buon andamento", ora ancorabile a parametri di tipo più oggettivo e che fa venire in rilievo anche le opzioni di fondo compiute dalle pubbliche amministrazioni degli altri Stati membri, e così pure del principio di legalità, e della stessa riserva di legge. Dovrebbe incrementare la consapevolezza che le pubbliche amministrazioni sono inserite in una rete più ampia e che la "legge" alla quale esse sono sottoposte non è più soltanto quella statale (o regionale), ma è anche -e spesso anzitutto- quella contenuta negli atti normativi dell'Unione europea (in particolare ove immediatamente applicabili)".*

<sup>10</sup> Pertanto, nel c.d. "semestre europeo" vengono fissati gli obiettivi di medio termine che l'Italia dovrà recepire nei documenti di programmazione e di bilancio, nel contesto del coordinamento "ex ante" delle politiche economiche che culmina con l'approvazione, da parte del Consiglio, dei Programmi nazionali di riforma e dei Programmi di Stabilità o Convergenza: all'equilibrio così stabilito le p.a. dovranno poi conformarsi, concorrendo allo sforzo di assicurare, altresì, la sostenibilità del debito pubblico. Si veda G. RIZZONI, *Il semestre europeo tra sovranità di bilancio e auto vincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, 4/2012, nonché G. BOGGERO, *Il governo per confronto: l'Italia nel primo "semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 16 aprile 2012.

<sup>11</sup> In ogni caso, nella legge n. 243/2012, tali aspetti non vengono esplicitati con riferimento all'art. 81 (pur articolato in modo da contemplare deroghe all' "equilibrio" sia nell'uno che nell'altro caso) ma ne viene rimandato il contenuto all'ordinamento europeo, rispetto al quale deve essere assicurata la "coerenza" degli obiettivi nazionali di saldo strutturale e di debito rispetto al prodotto interno lordo, nonché valutata la "significatività" degli eventuali scostamenti tra previsione e consuntivo.

# Osservatorio sulle fonti

ivi previste ed il loro effetto sui conti dal quadro contabile frutto della c.d. “*legislazione vigente*”), nonché l’istituzione del “*fiscal council*” italiano, strettamente connesso al ruolo del Parlamento sia nell’articolazione della procedura di bilancio che al controllo dell’attività del Governo<sup>12</sup>.

In sintesi, questa riforma sembra concludere il ciclo di innovazioni volte a rafforzare la programmazione delle politiche pubbliche, quale strumento per adempiere agli obblighi connessi alla partecipazione dell’Italia all’Unione Europea, di cui sono evidente manifestazione la preminenza data ai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, il superamento dei limiti del bilancio “*formale*” di cui all’originario comma 3 dell’art. 81 della Carta e la triennialità delle decisioni di finanza pubblica.

In visione prospettica, potrebbero permanere, tuttavia, elementi di “*criticità*” per l’indiscutibile primazia riconosciuta all’interesse finanziario rispetto al perseguimento degli altri interessi pubblici, nonché il peso dei vincoli di bilancio che, pur espressi in termini di “*saldo strutturale*”, risentono notevolmente della cospicua spesa per interessi, eredità di un passato di “*rilassatezza*” finanziaria, oggi testimoniato dall’elevato “*stock*” di debito pubblico nazionale.

## *2. La legge “rinforzata” tra l’innovazione della gerarchia delle fonti nazionali ed il rinvio “mobile” al diritto comunitario*

Ai sensi dell’art. 1, la legge n. 243/2012 può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata con le medesime modalità previste dall’art. 81, sesto comma, della Costituzione, cioè a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere.

Si conferma, così, l’interpretazione secondo la quale si è in presenza, di fatto, di una vera e propria legge organica (alla stregua di quanto già previsto in altri ordinamenti europei, in particolare quello francese e spagnolo) cui è garantita una competenza definita in termini tassativi, parimenti riservata e distinta tanto dalla Costituzione (di cui ne è attuazione) quanto dalla legge ordinaria (che non può incidervi, salvo che non sia approvata con gli stessi criteri della legge in esame)<sup>13</sup>.

Infatti, si può ritenere che ricorrano tutte e quattro le caratteristiche elaborate dalla dottrina italiana per configurare una legge organica, cioè a) “*il procedimento in vario modo aggravato per la sua approvazione*” (essendo richiesto il voto favorevole da parte della maggioranza dei componenti delle Camere); b) “*la riserva ad essa di una serie di materie, tra cui quelle più direttamente connesse all’attuazione della Carta costituzionale*” (contenendo tale legge “*disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’art. 81, sesto comma, della Costituzione*”); c) “*la sua sottoposizione*

---

<sup>12</sup> Cfr. N. D’AMICO, *I rapporti tra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, in *Giorn. dir. amm.*, 10/2012, p. 933-937.

<sup>13</sup> La configurabilità della legge in esame come una legge organica sul modello spagnolo è stata sostenuta da N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2012, p. 89-144.

# Osservatorio sulle fonti

*alle sole norme costituzionali, potendo essa resistere all'abrogazione da parte di una fonte ordinaria che insista sulla medesima materia*" (essendosi espresso nel senso l'art. 1 della legge stessa).

Allo stato non risulta sussistere un quarto ed ultimo parametro, cioè *"la necessaria distinzione formale rispetto alle leggi ordinarie"*, tenuto conto che la numerazione della stessa legge in esame si pone nel solco di quelle ordinarie (243<sup>a</sup> nel 2011) e che i regolamenti parlamentari nulla dicono al riguardo: si può considerare tuttavia che tale lacuna dovrà essere presto colmata, anche nella considerazione che solo *"formalizzando"* la nuova categoria di leggi *"organiche"* si potranno identificare quelle iniziative legislative volte ad incidere sulla materia oggetto della legge *"de qua"* e che richiedono anch'esse una maggioranza qualificata<sup>14</sup>.

Come noto, tale valenza *"supra legem"* è stata richiesta sia dal c.d. *"Patto Euro plus"* che dal *"Fiscal Compact"*, il quale all'art. 3, par. 2, prevede l'introduzione del pareggio di bilancio per il *"tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente -preferibilmente costituzionale- o il cui rispetto fedele è in altro modo garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio"*.

E' da sottolineare, inoltre, che i valori finanziari di riferimento vengono intesi dalla legge *"rinforzata"* principalmente in base alla definizione data loro dall'ordinamento europeo (*"conto consolidato"*, *"saldo strutturale"*, *"obiettivo di medio termine"*, *"fase favorevole e fase avversa del ciclo economico"*), mentre per il *"saldo del conto consolidato"* si fa capo alla procedura per i disavanzi eccessivi esplicitata nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

In sostanza, per quanto riguarda le risultanze di bilancio e l'individuazione del ciclo (che poi incide, a sua volta, sul bilancio stesso per mezzo dei c.d. *"stabilizzatori automatici"*) il legislatore rimanda, di massima, al diritto comunitario, favorendo una più diretta relazione tra la decisione di bilancio ed il sistema di *"governance"* europea dei conti pubblici, nonché il recepimento automatico di eventuali mutamenti della normativa europea senza necessitare modifiche alla legge in argomento.

In tal senso, qualche perplessità potrebbe sorgere in merito al riferimento esplicito al Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea per la definizione del *"saldo del conto consolidato"*, che rischia di dover essere modificato qualora in futuro detto Trattato venga sostituito da altri trattati comunitari.

### *3. L'"equilibrio" dei bilanci nel quadro dell'ordinamento europeo e del "Fiscal Compact"*

L'art. 3, comma 1, della legge *"rinforzata"*, riprendendo l'art. 97, comma 1 della Costituzione come novellato nel 2012, precisa che le p.a. concorrono ad assicurare l' *"equilibrio"* dei bilanci, corrispondente all'obiettivo di medio termine, mentre ai sensi del suc-

---

<sup>14</sup> L. LUATTI, *Questioni generali in tema di leggi organiche in Spagna*, in G. ROLLA, E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 250 ss. Si rimanda anche alla citata relazione di N. LUPO svolta nel convegno di Varenna, 20-22 settembre 2012.

# Osservatorio sulle fonti

cessivo comma 3 i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio dovranno stabilire gli obiettivi del “*saldo del conto consolidato*” (il cui valore viene individuato sulla base dei criteri stabiliti dall’ordinamento comunitario) congruenti al conseguimento del citato obiettivo di medio termine o al rispetto del percorso di avvicinamento a quest’ultimo in caso di eventi eccezionali.

L’“*equilibrio*” dei bilanci si considera effettivamente raggiunto, allorché il “*saldo strutturale*” è pari all’obiettivo di medio termine, ovvero quando assicura il rispetto del percorso di avvicinamento, ammettendovi -ai sensi delle regole del “*Fiscal Compact*”- uno scostamento massimo pari allo 0,5% del prodotto interno lordo (o all’1% in caso di rapporto tra debito e PIL inferiore al 60% e con bassi rischi di sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche)<sup>15</sup>, tenendo conto, altresì, dell’eventuale impatto significativo sui conti determinato dalle riforme strutturali.

L’“*equilibrio*” viene così individuato in relazione all’obiettivo di medio termine (puntualmente, oppure secondo un percorso di avvicinamento) la cui definizione è demandata, a sua volta, ad un livello sovranazionale. Il “*saldo strutturale consolidato*” risulta pertanto in “*equilibrio*” sulla base degli accordi in sede europea: in astratto, non si tratta necessariamente di pareggio, bensì di un valore che sia in linea con detti impegni.

Attualmente, il Programma di stabilità elaborato dall’Italia e riportato nella raccomandazione del Consiglio del 10 luglio 2012, fissa come obiettivo di medio termine il conseguimento del pareggio strutturale nel 2013. Ciò è addirittura inferiore a quanto richiesto dal Patto di Stabilità e di Crescita, come modificato dal c.d. “*Six Pack*”, che prevede lo 0,5% del prodotto interno lordo come “*tetto*” massimo di disavanzo strutturale ammesso per i Paesi “*non virtuosi*”.

In futuro, non si può escludere che tale obiettivo possa essere rivisto, tenendo conto che, ai sensi del regolamento CE n. 1466/97 (come modificato dal regolamento UE n. 1175/2011), il saldo positivo, ovvero il pareggio, sono funzionali al mantenimento del disavanzo pubblico entro il valore di riferimento del 3% del PIL. Tale soglia, specificata nel Protocollo n. 12 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea, si ricollega all’art. 126 del citato trattato, laddove si limita a prescrivere che “*gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi*” senza giungere ad imporre il pareggio di bilancio.

In sostanza, esistono 3 livelli, via via più stringenti, nei quali si articolano i vincoli finanziari esterni che l’Italia deve rispettare: innanzitutto il TFUE che indica il limite del 3% per il disavanzo, poi il Patto di Stabilità e Crescita che prescrive un “*range*” tra il -1% del PIL e il pareggio o l’attivo per l’obiettivo di bilancio a medio termine, corretto per il ciclo e al netto di misure temporanee ed una tantum, ed infine il “*Fiscal Compact*” (non ancora facente parte a pieno titolo del diritto comunitario) che restringe tale limite inferiore allo 0,5% per i Paesi meno virtuosi<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> In realtà l’art. 3 fa riferimento all’ordinamento europeo, che non ricomprende, allo stato, il “*Fiscal Compact*” in quanto trattato di diritto internazionale “*tout court*”.

<sup>16</sup> Per una disamina dei criteri sul disavanzo e sul debito derivanti dal diritto comunitario e dal “*Fiscal Compact*”, si veda G. L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio. Il Filangeri*, Jovene, Napoli, 2012, p. 81-87, nonché R. DICKMANN, *Le regole della governante economica europea e il pareggio di*

# Osservatorio sulle fonti

La previsione del generico equilibrio all'art. 81 della Costituzione italiana ed il rimando all'ordinamento europeo da parte della legge n. 243/2012 (che non ha prefissato vincoli quantitativi ai saldi di finanza pubblica) rende meno cogente il perseguimento del "pareggio", tenendo conto, altresì, del fatto che tale principio viene declinato dalla legge "rinforzata" in termini prettamente procedurali.

Tale approccio, se da un lato potrebbe essere visto come un'ulteriore sottrazione di sovranità in una materia che i trattati ancora non assegnano alle istituzioni europee, dall'altro proietta le scelte di bilancio in una differente sede sovranazionale, dove saranno la forza e le capacità contrattuali degli interlocutori politici nazionali a determinare, in concreto, gli obiettivi che l'Italia sarà chiamata a perseguire<sup>17</sup>.

Appare indubbio che entreranno in gioco due sostanziali elementi: la situazione di partenza della finanza pubblica nazionale (con particolare riferimento allo "stock" di debito pubblico) e l'autorevolezza delle autorità di governo, cui si riconnette la perdurante questione della funzionalità e dell'efficienza delle istituzioni repubblicane.

#### 4. La sostenibilità del debito e le regole sulla spesa pubblica

La legge "rinforzata" prevede ulteriori disposizioni funzionali al raggiungimento dell'"equilibrio" dei bilanci, quali l'art. 4 concernente la sostenibilità del debito - pur restando ferma la possibilità di ricorrervi in caso di ciclo economico negativo e di "eventi eccezionali" - e l'art. 5 che prescrive regole in materia di spesa pubblica.

Nello specifico, oltre agli obiettivi del "saldo del conto consolidato", i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio dovranno indicare anche gli obiettivi di debito rispetto al prodotto interno lordo, in coerenza con quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione Europea e con l'obbligo di intervenire qualora tale rapporto superi il valore di riferimento.

Tale intervento di correzione si realizza in sede di definizione degli obiettivi di "saldo", tenendo conto della necessità di ridurre detta eccedenza "in coerenza con il criterio e la disciplina in materia di fattori rilevanti previsti dall'ordinamento europeo". Sul punto si richiama l'art. 4 del "Fiscal Compact" in base al quale quando tale rapporto "supera il valore di riferimento del 60%... tale parte contraente opera una riduzione a un ritmo medio di un ventesimo all'anno come parametro di riferimento secondo il disposto

---

*bilancio in Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 15 febbraio 2012.

<sup>17</sup> Di fondo, la scelta del legislatore sembra riflettere una sorta di sfiducia nella capacità delle istituzioni nazionali di condurre autonomamente una sana politica finanziaria, senza il "pungolo" europeo; forse anche per questo la Germania, Paese che più di ogni altro ha sempre mostrato una grande "sensibilità" alla tenuta dei propri conti pubblici, ha costituzionalizzato il principio del pareggio -peraltro ben prima del c.d. "six pack" e del "Fiscal Compact"- prevedendo l'inserimento nel Trattato fondamentale di un limite esplicito al disavanzo, pari allo 0,35% del prodotto interno lordo. Con riferimento alla riforma tedesca, si veda R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giorn. dir. amm.*, 1/2011, S. Sileoni, *Pareggio di bilancio*, in *IBL Focus*, 193/2011, R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, 3/2011 e *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*. Il Filangeri, Jovene, Napoli, 2012, p. 249-265.

# Osservatorio sulle fonti

dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997”.

Tuttavia, per tali misure di correzione del debito in eccedenza non valgono i vincoli stringenti che invece si applicano ai saldi di bilancio. Innanzitutto, si tiene conto dell'effetto finanziario di interventi temporanei ed “*una tantum*” che, per loro natura, determinano una incidenza diretta sullo “*stock*” di debito in quanto riducono il fabbisogno di cassa che giustifica il ricorso al mercato per le esigenze “*al margine*”<sup>18</sup>.

Inoltre, ai sensi della stessa normativa comunitaria, una riduzione inferiore dell'1/20 annuo non comporta l'avvio automatico della Procedura per disavanzi eccessivi, in quanto si deve tenere conto non solo dell'effetto del ciclo economico e degli “*eventi eccezionali*”, ma anche di alcuni “*fattori significativi*”, legati alle condizioni socio-economiche del Paese e, in particolare, alle condizioni del settore privato, come precisato dal regolamento UE n. 1177/2011 (quali la “*maturity*” dei titoli di Stato, le garanzie pubbliche prestate, le passività derivanti dall'invecchiamento della popolazione, il livello di debito privato, la composizione dell'attivo del bilancio pubblico, nonché l'entità e le componenti della differenza tra l'indebitamento netto e la variazione del debito<sup>19</sup>).

In ogni caso, il legislatore avrebbe potuto disciplinare meglio la problematica della sostenibilità del debito, rendendola più ampia, tenuto conto che l'Italia registra anche oggi, nonostante la particolare congiuntura economico-finanziaria, un avanzo primario di bilancio, che si tramuta in disavanzo per effetto della spesa per gli interessi sui titoli di Stato, cosa che rende la riduzione del debito una priorità rispetto al pareggio di bilancio.

L'idea di fondo è che risanando il disavanzo di bilancio si possa ridurre l'esposizione dello Stato sul mercato dei titoli: in realtà il percorso dovrebbe essere l'opposto, cioè “*aggredivere*” il debito mediante entrate straordinarie per innescare un circuito virtuoso che consenta di migliorare i saldi di bilancio<sup>20</sup>.

Occorre sottolineare, al riguardo, che a fronte di uno “*stock*” di debito quantificabile in circa 2.000 miliardi di euro, l'onere per i relativi interessi ammonta a circa 80 miliardi di euro l'anno<sup>21</sup> che, se ridotti, porterebbero ad un notevole miglioramento dei saldi (sia per la parte di quota capitale che di interessi) tanto da soddisfare tendenzialmente i parametri europei senza bisogno di ulteriori “*restrizioni*” finanziarie (motivo per cui nella

---

<sup>18</sup> Il debito è una variabile strettamente connessa agli andamenti di cassa del settore statale, pertanto non risente dei principi contabili seguiti per la redazione del bilancio che influenzano, invece, la determinazione del disavanzo (a seconda che sia calcolato in termini di “*cassa*”, “*competenza giuridica*” o “*competenza economica*”).

<sup>19</sup> G. PISAURO, *Come funziona il Fiscal Compact*, in *www.lavoce.info*, 31 gennaio 2012, ha evidenziato come la riduzione del debito sia ben più importante (e più facilmente perseguibile) rispetto al pareggio di bilancio, comunque nell'ottica di stimolare la crescita economica finanziando le spese di investimento con il ricorso all'indebitamento (c.d. “*golden rule*”).

<sup>20</sup> Tra le entrate straordinarie si possono considerare, in particolare, le dismissioni del patrimonio pubblico immobiliare e la vendita di quote di partecipazione pubblica in imprese. Altra operazione potrebbe essere quella di ridurre la tassazione sui titoli, al fine di incentivarne la domanda e ridurne, di conseguenza, il rendimento.

<sup>21</sup> Nella “*Nota di aggiornamento al Documento di finanza pubblica 2012*” la spesa per interessi prevista nel 2013 è stata stimata al 5,6% rispetto al prodotto interno lordo, a fronte di un saldo primario positivo quantificato al 4% (disponibile su *www.mef.gov.it*).

# Osservatorio sulle fonti

legge in esame si sarebbe dovuto dedicarvi maggiore attenzione<sup>22</sup>).

Accanto al problema della sostenibilità del debito, la legge n. 243/2012 si occupa anche del tasso annuo programmato di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche che, dedotte le “*poste*” indicate dalla normativa dell’Unione Europea, non potrà superare il tasso fissato in sede comunitaria.

In particolare, il Patto di Stabilità e di Crescita ha previsto un aggregato di spesa di riferimento per ciascun Paese, al netto di alcune voci (interessi, oneri finanziati con fondi comunitari, variazione delle spese non discrezionali per indennità di disoccupazione, prevedendo altresì correttivi per le spese di investimento), che può muoversi in linea con il trend di medio periodo del prodotto interno lordo potenziale per chi ha conseguito l’obiettivo di medio termine; in caso contrario, la crescita dell’aggregato di spesa dovrà essere tale da garantire una riduzione del saldo strutturale di bilancio di almeno 0,5 punti percentuali ogni anno.

Per l’effettività di tale previsione, la legge “*rinforzata*” prescrive che nei documenti di programmazione per il triennio di riferimento dovrà essere indicato il livello di spesa delle pubbliche amministrazioni; eventuali disallineamenti del tasso di crescita della spesa rispetto al tasso di riferimento del PIL potenziale dovranno essere compensati da aumenti delle entrate discrezionali di pari ammontare.

In ciò, la legge n. 243/2012, ancora una volta, non fissa limiti quantitativi nè indica un rapporto massimo della spesa rispetto al prodotto interno lordo, ma rimanda a quanto deciso in sede europea.

Bisogna considerare, al riguardo, che la problematica del controllo della spesa si intreccia con la questione della tutela dei c.d. “*diritti sociali a soddisfazione necessaria*”<sup>23</sup>: per questi, da una parte se ne può temere una compressione in nome di esigenze di bilancio, dall’altra possono essi stessi compromettere i saldi di bilancio nel caso, ad esempio, di pronunce giurisdizionali che impongano maggiori oneri alla finanza pubblica, non annoverabili tra gli eventi esterni “*al di fuori del controllo dello Stato*”<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> A. BRANCASI (*Debito e Costituzione, maneggiare con cura*, in [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info), 31 ottobre 2011, nonché del medesimo Autore, op. cit., 10 gennaio 2012) ritiene che si debba distinguere tra le regole congiunturali sulla riduzione del debito pubblico (per le quali si dovrebbe fare riferimento ad una legge “*rinforzata*”) e quelle di tipo “*strutturale*” sul pareggio dei saldi strutturali di finanza pubblica.

<sup>23</sup> Come precisato da R. PEREZ, *Dal bilancio in pareggio all’equilibrio tra entrate e spese*, in *Giorn. dir. amm.*, 10/2012 p. 932, “*la regola del pareggio di bilancio e del divieto di ricorso al debito si scontra con alcuni principi e diritti, come quelli alla salute, all’istruzione, alla dignità umana, protetti dalla Costituzione e progressivamente garantiti, attraverso l’opera del legislatore e della Corte Costituzionale all’intera collettività, come diritti sociali a soddisfazione necessaria. Con il divieto di ricorso al debito, molti di questi diritti che appaiono una conquista dello Stato sociale, perderebbero, almeno in parte, la protezione di cui fino ad oggi hanno goduto e si interromperebbe il cammino che ha portato a estendere a categorie sempre più ampie di cittadini (e anche agli stranieri) il godimento di diritti sociali (come il diritto alla salute o all’istruzione) riconducibili al principio di uguaglianza sostanziale*”.

<sup>24</sup> E’ il caso della recente sentenza n. 223/2012 della Corte Costituzionale che, facendo riferimento agli art. 3 e 53 della Costituzione, ha dichiarato illegittime alcune disposizioni del d.l. n. 78/2010 concernenti il taglio, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013, dei trattamenti economici complessivi superiori a 90.000 euro lordi annui, la riduzione dell’indennità speciale spettante al suddetto personale

# Osservatorio sulle fonti

Giova inoltre precisare come il contenimento della spesa pubblica non è limitato alle voci “*rimodulabili*” del bilancio, legate cioè ai costi di funzionamento dell’apparato, ma si estende fino a ricomprendere anche le spese “*non rimodulabili*”, tra cui gli stipendi dei dipendenti pubblici, oggetto, tra l’altro, del “*blocco*” disposto dall’art. 9 del d.l. n. 78/2010 (convertito con legge n. 122/2010).

Pertanto, oltre ai vincoli sui saldi, viene ora contemplato un limite anche sul “*quantum*” complessivo di spesa pubblica, facendo così propria una logica economica che vede il pareggio di bilancio come un mezzo non solo per raggiungere un punto di equilibrio tra entrate ed uscite, ma anche per fissarlo ad un livello “*ragionevole*”.

Se il controllo del disavanzo è funzionale alla sostenibilità del debito, il tetto massimo alla spesa appare la precondizione per facilitare il raggiungimento dell’equilibrio finanziario, rendendo più credibile il raggiungimento del pareggio in una fase di crisi come quella attuale ed evitando, per quanto possibile, che quest’ultimo venga ottenuto mediante un (ulteriore) incremento delle entrate tributarie.

## 5. La disciplina dei meccanismi di correzione degli scostamenti

Con riferimento all’eventualità di scostamenti temporanei del saldo strutturale dall’obiettivo programmatico a seguito di eventi eccezionali, la legge fa riferimento ai periodi di grave recessione economica anche non strettamente limitati all’ambito nazionale, nonché ad eventi straordinari che sono al di fuori del controllo dello Stato (includendovi le gravi crisi finanziarie e le gravi calamità naturali).

Al fine di discostarsi temporaneamente dall’obiettivo programmatico e far fronte a tali eventi eccezionali, il Governo, dopo aver sentito la Commissione Europea, deve presentare alle Camere una relazione con la quale aggiornare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica ed avanzare una richiesta specifica di autorizzazione -che dovrà essere deliberata dal due remi Parlamento a maggioranza assoluta dei componenti- precisando misura e durata dello scostamento, le finalità delle risorse che vi saranno rese disponibili, nonché il piano di rientro verso l’obiettivo programmatico.

Al riguardo, mentre l’effetto del ciclo sui saldi di finanza pubblica fa venir meno il generale divieto di ricorrere all’indebitamento nella misura del “*quantum*” di scostamento così realizzato, per gli “*eventi eccezionali*” residuano margini di discrezionalità politica, amplificati dal fatto che non si prevede un limite massimo all’indebitamento nella legge n. 243/2012, né quest’ultima ne prescrive l’indicazione preventiva nella delibera stessa.

---

negli anni 2011, 2012 e 2013, il blocco degli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 (senza possibilità di recupero) per il personale della Magistratura, Avvocati e Procuratori dello Stato, nonché la mancata esclusione dell’applicazione a carico del dipendente della rivalsa pari al 2,50% della base contributiva. A seguito di tale pronuncia, il M.E.F. ha operato accantonamenti sui capitoli di bilancio “*rimodulabili*” dei vari Ministeri, sia nel 2012 che nel 2013, per poter reperire la copertura finanziaria dei maggiori oneri così formati. Per una disamina della sentenza, si veda S. M. CICCONE, *Dipendenti pubblici e principio di eguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n. 223 del 2012 della Corte costituzionale*, in [www.giurcost.com](http://www.giurcost.com), 8 ottobre 2012.

# Osservatorio sulle fonti

Peraltro, la valenza politica della delibera parlamentare è fondamentalmente diversa dall'approccio meramente tecnico seguito per la definizione del “*saldo di bilancio strutturale*” (cioè corretto per il ciclo economico); là si tratta di uno “*scorporo*” dell'effetto degli “*stabilizzatori automatici*” sul flusso di entrate e spese, qui invece si pongono le condizioni per una politica economica attiva, di cui la delibera parlamentare (atto politico per eccellenza) ne rappresenta la più “*plastica*” espressione<sup>25</sup>.

Bisogna tenere conto che, come precisato all'art. 5 della legge costituzionale n. 1/2012, la legge in esame avrebbe dovuto disciplinare “*l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali...*” nonché “*il limite massimo degli scostamenti cumulati.... corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione*”. Tale meccanismo, peraltro, era stato previsto all'art. 3 par. 2 del “*Fiscal Compact*”, secondo il quale “*le parti contraenti istituiscono a livello nazionale il meccanismo di correzione... sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea...*”.

Apparentemente tali indicazioni non figurano nell'art. 8 della legge n. 243/2012, né viene operata in quest'ultima alcuna distinzione tra le tre tipologie di scostamenti indicate al sopra menzionato art. 5. In realtà, poiché si parla del “*saldo strutturale*” si fa riferimento ad un valore finanziario già depurato degli effetti del ciclo, mentre l'espressa esclusione degli eventi eccezionali dal computo dello scostamento induce a ritenere che tale previsione riguardi la sola “*inefficacia degli interventi*”.

Viene meno, pertanto, quel farraginoso meccanismo previsto dalla legge costituzionale n. 1/2012 basato sulla preventiva indicazione, nella legge “*rinforzata*”, del tetto massimo degli scostamenti “*cumulati*” -a prescindere dal loro carattere “*esogeno*”, derivante dal ciclo e/o dagli eventi eccezionali, ed “*endogeno*”, frutto di scelte discrezionali dei “*policy makers*” in caso di inefficacia degli interventi- il cui superamento avrebbe determinato l'attivazione del meccanismo di correzione.

Ora per tale limite viene fatto rimando (ancora una volta) al diritto comunitario ed internazionale pattizio (cioè al “*Fiscal Compact*”) e si applica alle sole differenze tra valori obiettivo e valori di consuntivo determinate, appunto, dall'inefficacia degli interventi.

Oltre a disciplinare gli “*eventi eccezionali*”, la legge n. 243/2012 si occupa distintamente degli effetti sul bilancio derivanti dall' “*inefficacia degli interventi*”.

Nel caso di un eventuale scostamento negativo tra l'obiettivo programmatico ed il saldo strutturale effettivo emersi in sede di consuntivo -ovvero, in termini cumulati, ai risul-

---

<sup>25</sup> In merito alla delibera parlamentare che, a maggioranza assoluta, autorizza il ricorso all'indebitamento, si veda N. LUPO, cit., 2012, p. 130-133. Facendo riferimento a quanto previsto dalla legge n. 1/2012, LUPO evidenzia come “*in base al tenore letterale della disposizione, in assenza di questa autorizzazione il ricorso all'indebitamento è da ritenersi escluso, a meno che non occorra al fine di considerare gli effetti del ciclo economico. Si delineano dunque, in sostanza, due ipotesi di possibile ricorso all'indebitamento: una che non abbisogna di autorizzazione parlamentare, ove si tratti di un dato (relativamente) oggettivo, quale può considerarsi l'adeguamento al ciclo economico; e un'altra, invece, di tipo più discrezionale, allorquando venga invocata, come fondamento idoneo a giustificare il ricorso all'indebitamento, si aggregi un consenso sufficiente in entrambi i rami del Parlamento*”.

# Osservatorio sulle fonti

tati dei due esercizi precedenti- non inferiore allo scostamento considerato significativo dall'ordinamento europeo o dagli accordi internazionali in materia (salvo che non derivi da eventi eccezionali), la legge organica prevede che nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio il governo dovrà provvedere ad indicare la misura e la tempistica delle correzioni volte ad assicurare, almeno a decorrere dall'anno successivo a quello dell'accertamento, il conseguimento dell'obiettivo.

Circa l'efficacia del meccanismo di correzione, è evidente come la legge "rinforzata" si sia preoccupata di ritornare all'obiettivo di medio termine, ma non di recuperare l'aggravio del saldo strutturale registrato nell'anno di riferimento; peraltro, ciò si sarebbe potuto realizzare "in automatico" prevedendo, analogamente agli enti territoriali, il "riporto" al bilancio dell'esercizio finanziario successivo delle pregresse risultanze contabili, invece di gravare, come oggi avviene, sulla gestione di Tesoreria<sup>26</sup>.

Sia il piano di rientro a seguito di "eventi eccezionali" che il meccanismo di correzione previsto in caso di "inefficacia degli interventi", in quanto assicurano il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale negli esercizi successivi, non prevedono che gli scostamenti negativi derivanti dalle fattispecie di cui sopra vengano compensati da successivi "scarti" positivi, con la conseguente, inevitabile formazione di debito.

## 6. L'"equilibrio" dei bilanci degli enti territoriali

Con riferimento ai bilanci degli enti territoriali, la legge rinforzata prescrive l'obbligo dell'"equilibrio", inteso come un saldo non negativo, in termini di competenza e cassa, tra entrate e spese finali, nonché tra entrate e spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti<sup>27</sup>.

Il principio dell'"equilibrio" viene così declinato nel senso di assicurare un "risparmio

---

<sup>26</sup> Secondo C. GORETTI, L. RIZZUTO, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni*, Università Economica Bocconi, Short notes, 2/2011, p. 9, "ai fini di un enforcement ex-post, vi sarebbe la necessità di definire meccanismi che regolino i casi in cui i bilanci (per errore di previsione o per altri eventi) si chiudano in disavanzo. Per esempio, procedure che impongano che l'eventuale scostamento sia riassorbito entro un certo numero di esercizi successivi; oppure che debba essere deliberato un piano di ammortamento simultaneamente alla legge che registra il disavanzo (come nel caso tedesco). Si tratterebbe di dettagli attuativi da rinviare alla legge di contabilità, ma la cui problematicità dovrebbe essere presente sin dal momento della formulazione costituzionale".

<sup>27</sup> Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio a carico degli enti territoriali si era già affermato nella giurisprudenza costituzionale attraverso un'interpretazione estensiva dell'originario art. 81, quarto Comma, della Costituzione, anticipando la riforma dell'art. 119 e i contenuti della stessa legge "rinforzata". Per una disamina al riguardo, si veda G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, 3/2012. In particolare, la sentenza n. 70/2012 della Corte Costituzionale ha ribadito la necessità di addivenire all'equilibrio dei conti pubblici anche a livello di ente territoriale, ampliando la portata dell'art. 81 comma 4 -che, in linea di principio, dovrebbe riguardare le leggi di spesa "altre" rispetto al bilancio- fino ad imporre il pareggio al bilancio stesso (M. NARDINI, *La "tutela degli equilibri di bilancio" delle Regioni nella sentenza n. 70/2012 della Corte Costituzionale, alla luce dei nuovi articoli 81 e 119 della Costituzione - (nota a sentenza del 28 marzo 2012, n. 70)*, in [www.amministrazioneincam-mino.luiss.it](http://www.amministrazioneincam-mino.luiss.it), 14 novembre 2012).

# Osservatorio sulle fonti

*pubblico*” positivo, nonché un valore di “*ricorso al mercato*” pari a zero; si tratta, evidentemente, di un vincolo ben più stringente dell’obiettivo del “*saldo strutturale*” per il bilancio dello Stato, in quanto comporta la restituzione dei titoli in scadenza senza possibilità di rinnovarli<sup>28</sup>. Tale differenziazione deriva dal fatto che la presenza di un “*risparmio pubblico*” risulta necessario al fine di giustificare il ricorso all’indebitamento per finanziare spese di investimento, ai sensi dell’art. 119, ultimo comma, della Costituzione, nonché di annullare in prospettiva il debito degli enti territoriali (in ciò ponendosi nel solco di quanto praticato da altri ordinamenti, “*in primis*” quello tedesco dopo la “*Föderalismusreform II*” del 2009).

In generale, mentre per il bilancio statale l’ “*equilibrio*” viene definito volta per volta in sede europea (sia pure nei limiti previsti in materia), nel caso degli enti territoriali si prevede un pareggio vero e proprio, vincolato espressamente nella Costituzione e nella legge “*rinforzata*”, addirittura “*stratificato*” nei saldi concernenti le “*voci*” contabili correnti e finali e senza deroghe connesse all’andamento del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, salvo assicurare i livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali<sup>29</sup>.

Inoltre, nel caso di delibera parlamentare che autorizzi scostamenti temporanei del saldo strutturale rispetto all’obiettivo programmatico determinati da eventi eccezionali, nella determinazione dell’ammontare del fondo si può tenere conto anche delle conseguenze di tali eventi sulla finanza degli enti territoriali.

Ulteriore differenza rispetto al bilancio dello Stato riguarda il fatto che, in caso di mancato rispetto dell’ “*equilibrio*” riscontrato in sede di rendiconto, il saldo negativo concorre a determinare l’ “*equilibrio*” della gestione di cassa finale dell’anno successivo del complesso degli enti della Regione, compresa la Regione stessa. Conseguentemente, per gli enti territoriali, si viene a realizzare una sorta di meccanismo automatico di correzione, nella misura in cui le risorse dell’anno successive dovranno, di fatto, essere impiegate anche per la copertura del disavanzo pregresso, mentre per il bilancio statale, come precedentemente esaminato, si prevede semplicemente l’obbligo di ritornare all’obiettivo programmatico negli anni successivi.

Le operazioni di indebitamento - con contestuale adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell’investimento - dovranno essere effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, che garantiscano l’ “*equilibrio*” della gestione di cassa finale (inteso come saldo non negativo) degli enti territoriali della Regione interessata nel loro complesso, compresa la medesima Regione. La sola deroga

---

<sup>28</sup> Si veda, al riguardo, la puntuale distinzione tra “*ricorso al mercato*” ed “*indebitamento netto*” da parte di A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2012, p. 2.

<sup>29</sup> L’art. 11 della legge in esame prevede l’istituzione di un fondo straordinario per il concorso dello Stato, nelle fasi avverse del ciclo ovvero al verificarsi di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali. Tale fondo è alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all’indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo del saldo del conto consolidato ed è oggetto di riparto con d.p.c.m., sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

# Osservatorio sulle fonti

prevista attiene alle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal bilancio di previsione, per le quali è ammesso l'indebitamento<sup>30</sup>.

In caso di valore negativo dei citati saldi, l'ente interessato (Regione, Comune, Provincia, Città metropolitane e Province Autonome di Trento e Bolzano) dovrà adottare misure di correzione tali da assicurarne il recupero nel triennio successivo. Inoltre, in caso di mancato conseguimento dell'equilibrio gestionale, l'ente interessato potrà essere destinatario di sanzioni definite da legge dello Stato fino al ripristino dell' "equilibrio" stesso, anche attraverso la previsione di specifici piani di rientro.

Gli enti territoriali concorrono, altresì, ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle p.a. nelle fasi favorevoli del ciclo economico, giusto quanto determinato complessivamente dai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio e specificato, per singolo ente, con d.p.c.m., sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

## 7. Il bilancio dello Stato tra equilibrio e capacità di innovare il diritto oggettivo

In relazione al bilancio dello Stato, la legge "rinforzata" specifica che l' "equilibrio" corrisponde al saldo netto da finanziare/impiegare in un arco temporale triennale, coerentemente agli obiettivi fissati nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio: i nuovi o maggiori oneri derivanti dalla legge di bilancio devono essere compatibili con il rispetto dell' "equilibrio" delle poste contabili di entrata e di spesa.

Tali disposizioni acquistano particolare rilevanza nella misura in cui, a seguito dell'abrogazione del precedente comma 3 dell'art. 81 della Costituzione che impediva al bilancio di innovare il diritto oggettivo<sup>31</sup>, la legge di bilancio acquista, ora, anche valore "sostanziale", potendo prevedere nuovi tributi e spese, nonché fissare entità differenziali, finora demandati alla "legge di stabilità", ex "legge finanziaria".

Inoltre, viene rivalutato il ruolo del Rendiconto Generale dello Stato, nel quale deve essere evidenziato il "saldo netto da finanziare" conseguito concretamente nell'anno di riferimento e l'eventuale scostamento rispetto al valore indicato in sede di bilancio preventivo.

La capacità della legge di bilancio di innovare la legislazione vigente, in aggiunta alla funzione classica di fornire una rappresentazione contabile delle voci di entrate e di spesa, viene quindi specificata dalla legge n. 243/2102 prevedendo nel bilancio stesso due distinte sezioni.

Nella prima dovranno essere inserite le disposizioni in materia di entrata e di spesa, aventi ad oggetto misure quantitative proiettate nel triennio, escluse norme di delega di

---

<sup>30</sup> Cfr. G. M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2012.

<sup>31</sup> Si veda, al riguardo, la ricostruzione dell'art. 81, con particolare riferimento alla natura formale della legge di bilancio, operata da A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985, nonché da N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Luiss University Press, Roma, 2007. Inevitabile il riferimento anche a V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969.

# Osservatorio sulle fonti

carattere ordinamentale od organizzatorio, ovvero interventi di natura localistica o micro-settoriale.

Nella seconda sezione dovranno essere indicate, invece, le previsioni di entrata e di spesa, sia in termini di competenza che di cassa, a legislazione vigente, elaborate tenendo conto dei parametri economici indicati nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, nonché delle proposte di rimodulazione ivi previste, con separata indicazione delle variazioni conseguenti alle innovazioni apportate dalla prima sezione del bilancio.

Le relative modifiche normative e le proposte di rimodulazione (di cui alla I e II sezione) sono integrate dalla relazione tecnica sulla quantificazione degli effetti di ciascuna disposizione e sulle connesse coperture finanziarie.

In linea con quanto già previsto dall'art. 25, commi 1 e 2, della l. n. 196/2009, la legge in titolo, al quinto comma dell'art. 15, precisa la ripartizione delle entrate (in titoli, entrate ricorrenti e non ricorrenti, tipologie) e delle spese (missioni e programmi), identificando le unità di voto parlamentare, rispettivamente, nelle tipologie e nei programmi<sup>32</sup>.

Sullo sfondo, rimane, come grande novità, il venir meno della natura “formale” della legge di bilancio<sup>33</sup>, di cui è espressione l'indicazione nella stessa del valore del saldo netto da finanziare o da impiegare, fino ad oggi specificato all'art. 1 della “legge di stabilità”.

Tale innovazione non può che essere letta in relazione al nuovo comma 3 dell'art. 81, in base al quale “ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”: non sussistendo più la locuzione “ogni altra legge...” presente nella versione originaria della disposizione, è evidente l'intento del legislatore costituente di ricomprendervi anche la stessa legge di bilancio, anch'essa sottoposta all'obbligo di copertura.

Se la legge di bilancio era la sede naturale ove stabilire l'equilibrio finanziario, ora quest'ultimo deve essere preventivamente concordato a livello europeo; l'assimilazione della legge di bilancio alle altre leggi di spesa e la sua soggezione all'obbligo di copertura, alla stregua di qualsiasi altro provvedimento legislativo, possono essere viste proprio nell'ottica di perseguire (e preservare) il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine individuato nel corso del c.d. “semestre europeo”<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> In merito all'evoluzione della normativa in materia di contabilità dello Stato, si veda M. NARDINI, *Politica di bilancio e programmazione della spesa. Dalla legge n. 62/1964 alla legge n. 196/2009 di riforma della contabilità dello Stato*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 7 ottobre 2011.

<sup>33</sup> Cfr. A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 372 ss.

<sup>34</sup> N. LUPO (cit., 2012, p. 124) evidenzia come la sottoposizione anche della legge di bilancio all'obbligo di copertura finanziaria rompe “quella distinzione tra momento di determinazione dell'equilibrio e momento di decisione di entrata e di spesa, da rapportarsi a quell'equilibrio mediante, appunto, la copertura finanziaria, che era alla base dell'originaria formulazione dell'art. 81 Cost. Certo, ormai il momento di equilibrio è sostanzialmente co-determinato nell'ambito delle procedure del c.d. semestre europeo”.

# Osservatorio sulle fonti

## 8. L'Organismo indipendente

Grande attenzione è stata posta dalla legge n. 243/2012 all'Organismo indipendente (c.d. "*fiscal council*") , deputato all'analisi ed alla verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio (artt. 16-19)<sup>35</sup>. Interessante, al riguardo, è la disamina delle correlate disposizioni in confronto con quanto previsto dalla "*Loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*", approvata dal Parlamento francese il 22 novembre 2012, che agli art. 11-22 si occupa dell' "*Haut Conseil des finances publiques*".

In premessa, si evidenzia che la legge costituzionale n. 1/2012 aveva previsto, all'art. 5, "*l'istituzione presso le Camere di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio*" e che tale Organismo, in base all'art. 16 della legge in esame, assumerà il nome di Ufficio parlamentare di bilancio, con sede in Roma, presso le Camere, riconoscendogli "*piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione*"<sup>36</sup>.

Il Consiglio di tale Organismo sarà formato da tre membri (di cui uno con funzioni di Presidente) nominati con decreto, adottato d'intesa dai Presidenti delle due Camere, nell'ambito di un elenco di 10 personalità, compilato dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica a maggioranza dei due terzi, scelte per "*ricognosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e finanza pubblica a livello nazionale e internazionale*".

Viene loro riconosciuto uno specifico trattamento economico, parametrato a quello del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con un mandato di sei anni, non rinnovabile: vengono inoltre specificate, all'art. 16, comma 3, le situazioni di incompatibilità ed i casi di revoca dell'incarico.

Da questa breve disamina insorgono alcune riflessioni. Innanzitutto, il carattere parlamentare dell'Organismo è ravvisabile già dalla denominazione assunta ("*Ufficio parlamentare di bilancio*") e dalla locazione fisica dello stesso (presso le Camere). Pur ribadendone l'indipendenza, viene naturale chiedersi se tale scelta potrà assicurare effettiva imparzialità e, soprattutto, credibilità nell'attività da espletare, tenuto conto, tra l'altro,

---

<sup>35</sup> Una disamina sul ruolo del "*fiscal council*" nell'ordinamento italiano e la sua compatibilità con l'attività già svolta dalla Corte dei Conti è stata compiuta da D. CABRAS, *Un Fiscal Council in Parlamento*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17 ottobre 2012. Tra l'altro, giova ricordare che nel 2012 l'OCSE ha predisposto un documento (*Draft principles for independent fiscal institutions*) dove sono stati indicati i principi ai quali dovrebbero ispirarsi i "*fiscal councils*", in base all'esperienza dei principali Paesi che vi fanno parte.

<sup>36</sup> La scelta di prevedere siffatto organismo presso le Camere è valutata positivamente, tra gli altri, da N. LUPO, il quale, nel corso dell'audizione alla Camera presso le Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni) e V (Bilancio, tesoro e programmazione) in data 17 ottobre 2011, "*o l'istituzione di un'agenzia indipendente o, forse meglio, la creazione di una struttura comune tra Camera e Senato, sull'esempio del Congressional budget office statunitense, potrebbero essere positive e fungere pure da modello per una revisione delle amministrazioni parlamentari in una logica di razionalizzazione del bicameralismo e di adeguamento al sistema maggioritario*".

# Osservatorio sulle fonti

che non viene stabilito un regime di incompatibilità con l'incarico elettivo (anche in questo caso, difformemente da quanto statuito dalla “*loi organique*” francese).

Evidente appare la differenza con l'“*Haut Conseil des finances publiques*” francese, dove molto forte è il rapporto con la Corte dei Conti, che esprime il Presidente e ed altri quattro suoi rappresentanti in tale organo, ubicato -tra l'altro- proprio all'interno della sede della medesima Corte.

Indubbiamente, la previsione di una maggioranza rinforzata (2/3 dei componenti) per la stesura dell'elenco dei dieci “*candidati*” ed il fatto che tale indicazione dovrà avvenire nelle Commissioni Parlamentari competenti in materia potrà favorire scelte condivise tra maggioranza ed opposizione basate più sul merito che su ragioni di natura prettamente politica.

Tenuto conto che tali disposizioni entreranno in vigore dal 1° gennaio 2014, l'Organismo di prima nomina rimarrà in carica sia per la prossima legislatura che per quella successiva, cosa che indubbiamente tende ad allontanare l'Organismo dalla “*temperie*” politica del Parlamento in carica all'atto della nomina dei componenti: pur tuttavia, è concreto il rischio di avere scelte “*bi-partisan*”, in luogo di logiche “*non partisan*”<sup>37</sup> che invece sono state perseguite in altri ordinamenti.

In Italia, la scelta adottata dal legislatore è da inquadrare quindi nel regime parlamentare, che probabilmente avrebbe reso difficilmente percorribile una soluzione come il “*Congressional Budget Office*”, intimamente legato alle dinamiche del sistema presidenziale americano.

Di fondo, non si può comunque sottacere il rischio che le disfunzioni del parlamentarismo italiano coinvolgano anche la funzionalità dell'Organismo o, quantomeno, ne limitino le potenzialità nel quadro di quella che dovrebbe consistere in un'armonica articolazione dei rapporti tra Governo e Parlamento, anche nello specifico settore delle decisioni di finanza pubblica<sup>38</sup>.

Del pari, è lo stesso Parlamento a dover essere riconfigurato proprio in relazione ai vincoli europei sulla finanza pubblica, tenendo conto del ruolo preponderante svolto nello specifico settore dal Governo e, più in generale, della crescente importanza dei consessi comunitari per stabilire le linee programmatiche di bilancio che ciascuno Stato sarà poi chiamato a realizzare<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Si veda, tra gli altri, R. HAGEMANN, *Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils*, OECD Economic Department Working Papers, 829/2010.

<sup>38</sup> Per avere una decisione di bilancio credibile non bastano il vincolo europeo e la pressione dei mercati, se permane il problema giuridico concernente il sistema interno dei controlli. In tale quadro, l'organismo indipendente istituito presso le Camere, non avendo natura giurisdizionale e quindi essendo privo della possibilità di accedere al giudice delle leggi, esercita un'attività di scrutinio del bilancio e della legislazione di spesa che non è in grado di esaurire il sistema dei controlli, in quanto non garantisce la sanzione né la rimozione dall'ordinamento delle norme che non rispettano il vincolo di pareggio.

<sup>39</sup> Cfr. G. RIVISECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 3/2012, il quale esamina il ruolo del Parlamento italiano nell'attuale congiuntura economica, tenendo conto dell'“*attivismo*” del Governo in materia e, più in generale, dell'incidenza dei vincoli “*esterni*” sull'attività delle Assemblee stesse. Si veda anche N. LUPO E G. RIVISECCHI, *Finanza pubblica: principi ordinatori e tendenze evolutive*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Cedam,

## 9. Conclusioni

La spinta decisiva al recepimento, da parte degli ordinamenti nazionali, del principio del pareggio di bilancio - sia nella forma di una modifica *“tout court”* della Costituzione che dell’approvazione di una specifica legge organica - è derivata dal *“Fiscal Compact”*, formalmente annoverabile tra i trattati internazionali e, pertanto, distinto dal diritto europeo primario e derivato<sup>40</sup>.

Questo aspetto potrebbe risultare a prima vista marginale, atteso che il *“Fiscal Compact”* è strettamente connesso alla *“governance”* economica europea, per cui, in prospettiva, dovrebbe entrare a pieno titolo nel diritto dell’Unione<sup>41</sup>.

In realtà, il ricorso a siffatto trattato evidenzia l’incapacità di assumere decisioni, in ambito comunitario, per far fronte alla crisi di fiducia dei mercati, demandando, giocoforza, agli Stati il compito di assicurare scelte rigorose di finanza pubblica al loro interno, in nome di quella credibilità che probabilmente solo una Unione *“Economica”* Europea potrebbe conseguire nell’attualità del mondo globale.

Tale credibilità, peraltro, non si può fondare solo su vincoli al disavanzo ed al debito, ma si sostanzia inevitabilmente anche -e soprattutto- nella promozione del progresso economico: è l’incremento del prodotto interno lordo il fattore chiave della sostenibilità sia dell’una che dell’altra variabile finanziaria. Come noto, un positivo andamento macroeconomico incide non solo sui saldi di bilancio, attraverso i c.d. *“stabilizzatori auto-*

---

Padova, 2012, p. 200 ss.

<sup>40</sup> Circa le ricadute del *“Fiscal Compact”* sugli ordinamenti nazionali degli Stati aderenti e le problematiche connesse alla sua natura di diritto internazionale (e non comunitario) si veda AA.VV., *Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty*, EUI Working Paper LAW 2012/09, European University Press, Firenze, 2012. Provocatoriamente, P. CRAIG considera che *“does it mean that if the Member States fail to attain unanimity for amendment, and do not seek or fail to attain their ends through enhanced cooperation, the 15, 21 etc states who wish to do so can make a Treaty to achieve the desired ends and the EU institutions can play a role therein, provided only that they use powers analogous to those under the existing Treaties?”* (*The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union: political issues*, Research Paper 12/14 27, House of Commons Library, March 2012, p. 32).

<sup>41</sup> Si tratta della prima volta che siffatta fonte sovranazionale incide così fortemente sulla sovranità nazionale (eccetto il ruolo svolto dalla Convenzione Europea dei diritti dell’uomo), intervenendo, peraltro, proprio nella materia del bilancio che rappresenta, ad oggi, l’unica politica economica che i Paesi membri dell’Unione Monetaria Europea sono in grado di porre in essere, dopo aver devoluto la politica monetaria alla BCE. Al riguardo, G. GUARINO (*Salvare l’euro. Salvare l’Unione europea*, in [www.giuseppeguarino.it](http://www.giuseppeguarino.it), 31 ottobre 2012) si mostra estremamente critico sulla compatibilità dei parametri previsti non solo dal *“Fiscal Compact”* ma anche da quelli fissati, all’epoca, dal Patto di Stabilità e di Crescita, talché *“deve essere chiarito, in forma ufficiale, che la norma in vigore per la disciplina dei bilanci dei Paesi dell’Unione e della zona euro è unicamente quella dell’art. 126 del TFUE (Trattato di Lisbona) e che al dettato tassativo di tale norma d’ora in poi ci si atterrà con rigoroso scrupolo... E’ da ritenere che la situazione attuale corrisponde ad una specifica condizione di emergenza. Non è più sicuro che i parametri di Maastricht (art. 126 TFUE) siano sufficienti a ricondurre alla normalità l’eurozona e l’Unione. Si cominci a maggior ragione “da subito” a rispettare l’art. 126 TFUE. Saranno poi le autorità politiche dei singoli Stati e dell’Unione a stabilire quanto altro si dovrà e si potrà fare”*.

# Osservatorio sulle fonti

*matici*”, ma anche sullo “*stock*” di debito, sia riducendo “*al margine*” l’entità di titoli soggetti a rinnovo, sia agendo sul denominatore del rapporto tra il debito ed il PIL.

Pertanto, i vincoli alle scelte di bilancio in ambito nazionale dovrebbero essere accompagnati da politiche di crescita a livello europeo che, tuttavia, risentono della limitatezza di risorse del bilancio dell’Unione (oltre che del vincolo del pareggio tra entrate ed uscite previsto nel TFUE), pari a circa l’1% del prodotto lordo europeo<sup>42</sup>.

In tale quadro, il legislatore italiano ha inteso definire gli obiettivi di bilancio in base alle decisioni assunte in sede comunitaria, dove saranno specificati volta per volta i contenuti delle prescrizioni introdotte con la legge costituzionale n. 1/2012 e con la legge n. 243/2012 qui delineata.

La riforma della “*Costituzione economica*” italiana sembra così seguire il meccanismo del “*rinvio mobile*” a parametri e vincoli fissati in ambito sovranazionale, quasi a voler sottolineare il superamento di una visione prettamente nazionale della politica economica e, in particolare, delle scelte di bilancio.

Rimangono talune riserve circa la necessità di riformare l’art. 81, secondo i contenuti previsti dalla legge costituzionale n. 1/2012, nel convincimento che forse sarebbe stato sufficiente prevedere un semplice riferimento nella Carta all’approvazione di una legge “*rinforzata*” ove prevedere l’ “*equilibrio*” dei conti al fine di favorire la procedura di rientro dal debito. In ogni caso, si può salutare positivamente l’intendimento del legislatore di proceduralizzare il conseguimento dell’obiettivo di “*equilibrio*” dei conti pubblici, senza ricorrere a vincoli predefiniti ed ancor più stringenti rispetto a quelli stabiliti dal TFUE e dal Protocollo n. 12, diversamente da altri Paesi, come la Germania.

Tale scelta è stata probabilmente motivata, sia pure solo “*di riflesso*”, dalla consapevolezza storica secondo la quale senza un “*vincolo esterno*” l’Italia non sarebbe in grado di assicurare, in modo coerente e duraturo, finanze pubbliche sane e sostenibili nel tempo<sup>43</sup>.

L’art. 81 appare così meramente strumentale al conseguimento del pareggio, configu-

---

<sup>42</sup> Peraltro, in data 8 febbraio 2012 i Capi di Stato e di Governo dei 27 Paesi, per la prima volta nella storia dell’Unione, hanno deciso una diminuzione del bilancio in rapporto ai bilanci precedenti (rivedendo la stessa proposta della Commissione su un bilancio Ue 2014/2020 di 1.045 miliardi di euro). In particolare, gli impegni sono stati quantificati in 960 miliardi di euro, con una riduzione di 35 miliardi rispetto alle prospettive finanziarie 2007-2013, mentre i pagamenti sono stati fissati in 908,4 miliardi di euro. Per un esame di carattere generale del bilancio comunitario si veda P. WOSTNER, *On the character of the EU and its budget: Look into the future*, in *EU Consent EU-Budget Working Paper*, 8/2008, A. BRANCASI, *Il bilancio dell’Unione dopo Lisbona: l’apporto delle categorie del nostro ordinamento nazionale alla ricostruzione del sistema*, in *Dir. Pubbl.*, 3/2010, H. MATTHIJS, *The budget of the European Union*, in *IES Working paper*, 4/2010.

<sup>43</sup> Ne è conferma il fatto che il risanamento finanziario ha preso avvio, alla fine degli anni ’80 del secolo scorso, sulla scorta delle accelerazioni introdotte dall’Atto Unico Europeo del 1986 e nell’ottica della “*ever closer union*” culminata con gli accordi di Maastricht, ma anche la sostanziale “*stasi*” registrata all’indomani dell’entrata dell’Italia nell’euro fino allo scoppio della recente crisi, nel decennio cioè delle “*occasioni perdute*” di risanare strutturalmente i conti pubblici in un contesto di bassi tassi di interesse, stabilità dei prezzi, funzionamento ordinario dei mercati finanziari. Si consulti, al riguardo, G. GUARINO, *Verso l’Europa, ovvero la fine della politica*, Mondadori, Milano, 1997.

# Osservatorio sulle fonti

randosi come un collettore tra le decisioni assunte in sede internazionale (sostanzialmente vincolate, almeno per il momento, alla riduzione del disavanzo e del debito) e l'allocazione delle risorse necessarie per assicurare la quotidiana attività di gestione da parte della p.a., secondo i principi espressi all'art. 97 della Costituzione<sup>44</sup>. Peraltro, in prospettiva l'obbligo di perseguire l'"*equilibrio*" di bilancio potrebbe beneficiare di un certo margine di flessibilità, alla luce delle deroghe previste dall'art. 81 della Carta e specificate nella legge n. 243/2012, tenuto conto, altresì, del fatto che tale vincolo verrebbe declinato, volta per volta, in funzione del valore-obiettivo del "*saldo strutturale*" concordato in sede europea.

In sostanza, il problema della rigidità di siffatto parametro e della sua declinazione prossima o meno al pareggio "*tout court*" è da ricondurre non tanto alle scelte di politica economica interna, quanto alle decisioni che saranno prese, di volta in volta, in sede europea.

Chi scrive rimane convinto che la costituzionalizzazione "*tout court*" del pareggio di bilancio non ne rende possibile "*ipso facto*" l'effettivo perseguimento, né risulta auspicabile la rigidità di tale previsione, formalizzata nella Carta, specie nelle fasi economiche particolarmente negative, nelle quali potrebbe non essere sufficiente incorporare gli effetti del ciclo dai saldi di bilancio, bensì si dovrebbe favorire una politica economica "*attiva*" che rimetta in funzione il meccanismo delle aspettative degli agenti economici e, più in generale, la domanda aggregata<sup>45</sup>.

Il pregio della legge n. 243/2012 è stato però quello di dare al principio dell'"*equilibrio*" un "*respiro*" europeo (in linea con le previsioni dell'art. 97 e dell'art. 117, primo comma, della Carta) che, allo stato, significa adeguare l'ordinamento nazionale ad una dottrina economica europea "*ortodossa*" in materia di finanze pubbliche, consentendo tuttavia di uscire dal "*ginepraio*" delle formule intricate, e spesso contraddittorie, contenute nella legge costituzionale n. 1/2012 (tanto da far rimpiangere a parte della dottrina l'impianto di fondo della versione originaria dell'art. 81).

Insomma, se proprio si doveva introdurre in Costituzione l'"*equilibrio*" dei conti pubblici, almeno il legislatore italiano vi ha provveduto in armonia con i presupposti di tale

---

<sup>44</sup> Nel breve periodo, tale sistema risulta oltremodo penalizzante per l'Italia, nella considerazione delle criticità strutturali dei conti pubblici (in particolare per l'ammontare di debito pubblico) che incidono sulla credibilità e sulla capacità di contrattazione del Paese nei contesti internazionali. A ciò si aggiunge l'instabilità politico istituzionale che già nel 2011 ha portato alla formazione di un governo tecnico per far fronte alla crisi e potrebbe, in futuro, portare ad analoghe soluzioni di compromesso "*bipartisan*", utili ma strutturalmente fragili e non facilmente replicabili. Inoltre, è presumibile che difficilmente potranno essere attivate "*autonomamente*" le deroghe previste dall'art. 81 primo comma, per quanto riguarda i saldi di bilancio, e secondo comma, con riferimento al ricorso all'indebitamento, soprattutto, per quest'ultimo caso, in relazione agli "*eventi eccezionali*" per i quali l'utilizzo dell'indebitamento, autorizzato mediante apposita deliberazione parlamentare, rappresenta lo spazio di maggiore autonomia riconosciuto alle autorità di governo sia dall'ordinamento nazionale che da quello sovranazionale (mentre lo scorporo dell'effetto del ciclo sui saldi rientra in un approccio più di tecnica statistico-contabile).

<sup>45</sup> Per gli approfondimenti circa la valutazione della riforma costituzionale del 2012, si veda M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 5 marzo 2012.

# Osservatorio sulle fonti

riforma, adempiendo di obblighi sovranazionali senza irrigidirli ulteriormente in sede di attuazione.

Invece, con riferimento alla legge costituzionale n. 1/2012, che ha originato la legge n. 243/2012, forse sarebbe stato sufficiente “ritoccare” l’art. 81 (anche mantenendo il carattere “formale” della legge di bilancio<sup>46</sup>) nei suoi punti più controversi e prevedere comunque l’emanazione di una legge “rinforzata” che, da sola, avrebbe potuto rispondere ai requisiti di vincolatività richiesti dal “Fiscal Compact” senza irrigidire la Costituzione. In tal modo, ci si sarebbe posti, peraltro, nel solco della natura già riconosciuta alla normativa di contabilità pubblica (legge n. 468/1978 e quella successiva n. 196/2009) da parte di dottrina, giurisprudenza e “praxis” degli organi istituzionali.

Giova infine precisare come la stessa giustiziabilità del pareggio di bilancio non potrà essere intesa “*sic et simpliciter*” in relazione alle prescrizioni previste in Costituzione e nella stessa legge rinforzata, bensì dovrà tener conto di quanto concordato in ambito europeo nello specifico settore, quale reale parametro di riferimento per giudicare compiutamente l’effettivo “*equilibrio*” del bilancio nazionale, secondo criteri anche quantitativi<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Da notare, al riguardo, che l’originario terzo comma dell’art. 81 impediva alla legge di bilancio di introdurre nuovi tributi e nuove spese, non di intervenire in senso riduttivo sulla fiscalità e/o su oneri già previsti; da questo punto di vista, tale disposizione appare ben più ragionata ed equilibrata rispetto alla fissazione “*ex ante*” di obiettivi sui saldi di finanza pubblica il cui perseguimento, a fronte di una spesa non facilmente comprimibile nel breve termine, tende a scaricarsi sul lato delle entrate.

<sup>47</sup> Cfr. C. FASONE, *La giustiziabilità della clausola sul pareggio di bilancio in Spagna. Quali indicazioni per il caso italiano?*, in *La “manutenzione” della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia, Atti del seminario tenutosi a Roma alla Luiss Guido Carli il 18 novembre 2011*, Giappichelli, Torino, 2012 e G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 3/2012. Rispetto ad un impianto della legge n. 243/2012 permeato di rinvii al diritto sovranazionale (europeo ed internazionale) e di procedure da seguire da parte del legislatore nazionale, probabilmente sarebbe stato utile prevedere un riferimento al principio di equità intergenerazionale, che di fatto rappresenta il motivo primo di una sana politica di bilancio e ragion d’essere di eventuali deroghe alla visione ortodossa del vincolo del “*pareggio*”. Purtroppo l’occasione è stata persa in sede di riforma costituzionale, nonostante previsione in tal senso fosse contenuta nella prima versione del ddl. costituzionale sul pareggio di bilancio. Si veda R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2009, nonché N. LUPO, cit., 25 ottobre 2011.

# Osservatorio sulle fonti

## BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty*, EUI Working Paper LAW 2012/09, European University Press, Firenze, 2012.

BIFULCO R., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2009.

BIFULCO R., *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, 3/2011.

BIFULCO R., *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania. Il Filangeri*, Jovene, Napoli, 2012.

BOGGERO G., *Il governo per confronto: l'Italia nel primo "semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 16 aprile 2012.

BRANCASI A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè Editore, Milano, 1985.

BRANCASI A., *Il bilancio dell'Unione dopo Lisbona: l'apporto delle categorie del nostro ordinamento nazionale alla ricostruzione del sistema*, in *Dir. Pubbl.*, 3/2010.

BRANCASI A., *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Il Mulino, Bologna, 2010.

BRANCASI A., *Debito e Costituzione, maneggiare con cura*, in [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info), 31 ottobre 2011.

BRANCASI A., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2012.

CABRAS D., *Un Fiscal Council in Parlamento*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17 ottobre 2012

CASELLA R., *Il Consiglio costituzionale francese e il trattato sul Fiscal Compact*, in *Forum Quad. Cost.*, 26 ottobre 2012.

CICCONETTI S. M., *Dipendenti pubblici e principio di eguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n. 223 del 2012 della Corte costituzionale*, in [www.giurcost.com](http://www.giurcost.com), 8 ottobre 2012.

CIOLLI I., *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 1/2012.

CRAIG P., *The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union: political issues*, Research Paper 12/14 27, House of Commons Library, March 2012.

D'AMICO N., *I rapporti tra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10/2012.

DECARO C., *La limitazione costituzionale del debito in prospettiva comparata: Francia e Spagna*, in *Costituzione e pareggio di bilancio. Il Filangeri*, Jovene, Napoli, 2012.

DICKMANN R., *Le regole della governante economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 15 febbraio 2012.

# Osservatorio sulle fonti

FABBRINI F., *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri dell'UE*, in *Quad. cost.*, 4/2011.

FASONE C., *La giustiziabilità della clausola sul pareggio di bilancio in Spagna. Quali indicazioni per il caso italiano?*, in *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia, Atti del seminario tenutosi a Roma alla Luiss Guido Carli il 18 novembre 2011*, Giappichelli, Torino, 2012.

FRAYSSE F., *La Constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire en France*, Convegno CESIFIN, *Crisi economia e trasformazione della dimensione giuridica*, Firenze, 15 maggio 2012.

GORETTI C., RIZZUTO L., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni*, Università Economica Bocconi, Short notes, 2/2011.

GUARINO G., *Verso l'Europa, ovvero la fine della politica*, Mondadori Milano, 1997.

GUARINO G., *Salvare l'euro. Salvare l'Unione europea*, in [www.giuseppeguarino.it](http://www.giuseppeguarino.it), 31 ottobre 2012.

HAGEMANN R., *Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils*, OECD Economic Department Working Papers, 829/2010.

LUATTI L., *Questioni generali in tema di leggi organiche in Spagna*, in G. ROLLA, E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997.

LUPO N., *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Luiss University Press, Roma, 2007.

LUPO N., *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge "rinforzata"*, testo della relazione tenuta al convegno "Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità", Varenna, 20-22 settembre 2012.

LUPO N., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2012.

LUPO N., RIVOSECCHI G., *Finanza pubblica: principi ordinatori e tendenze evolutive*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, CEDAM, Padova, 2012.

MANZELLA A., *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in *Quad. Cost.*, 3/2000.

MANZELLA A., *Dalla Convenzione alla Costituzione*, in *Il Mulino*, 5/2003.

MATTHIJS H., *The budget of the European Union*, in *IES Working paper*, 4/2010.

NARDINI M., *Politica di bilancio e programmazione della spesa. Dalla legge n. 62/1964 alla legge n. 196/2009 di riforma della contabilità dello Stato*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 7 ottobre 2011.

NARDINI M., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 5 marzo 2012.

NARDINI M., *La "tutela degli equilibri di bilancio" delle Regioni nella sentenza n. 70/2012 della Corte Costituzionale, alla luce dei nuovi articoli 81 e 119 della Costituzione - (nota a sentenza del 28 marzo 2012, n. 70)*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 14 novembre 2012.

ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969.

# Osservatorio sulle fonti

PEREZ R., *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2011.

PEREZ R., *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giorn. dir. amm.*, 10/2012.

PIROZZOLI A., *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 4/2011.

PISAURO G., *Come funziona il Fiscal Compact*, in *www.lavoce.info*, 31 gennaio 2012.

RIDAURA MARTÍNEZ M. J., *La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, in *Teoría y realidad constitucional*, 29/2012.

RIVOSECCHI G., *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2011.

RIVOSECCHI G., *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, 3/2012.

RIVOSECCHI G., *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 3/2012.

RIZZONI G., *Il semestre europeo tra sovranità di bilancio e auto vincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, 4/2012.

SALAZAR BENÍTEZ O., *La constitución domesticada: algunas reflexiones crítica sobre la reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y realidad constitucional*, 29/2012.

SALERNO G. M., *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2012.

SCACCIA G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 3/2012.

SILEONI S., *Pareggio di bilancio*, in *IBL Focus*, 193/2011.

TOSATO G. L., *I vincoli europei sulle politiche di bilancio. Il Filangeri*, Jovene, Napoli, 2012.

WOSTNER P., *On the character of the EU and its budget: Look into the future*, in *EU Consent EU-Budget Working Paper*, 8/2008.