



PAREGGIO DI BILANCIO “ALL’ITALIANA”. QUALCHE RIFLESSIONE A MARGINE
DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 2012, N. 243 ATTUATIVA DELLA RIFORMA
COSTITUZIONALE PIÙ SILENZIOSA DEGLI ULTIMI TEMPI*

di

Monica Bergo

*(Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Padova)*

20 marzo 2013

*They constantly try to escape
From the darkness outside and within
By dreaming of systems so perfect that no one will need to be good¹.*

Sommario: 1. Premessa. Il “pareggio di bilancio” nella legge cost. 1 del 2012: riforma della Costituzione fra esigenze europee ed urgenze interne. 1.1. Prime valutazioni critiche. 2. La legge 24 dicembre 2012, n. 243 recante “Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’art. 81, sesto comma, della Costituzione” (G.U. n. 12 del 15-1-2013). 2.1. La resistenza della legge n. 243 del 2012 nel sistema delle fonti e i limiti di contenuto rispetto alla data di entrata in vigore. 2.2. I limiti quantitativi e operativi per la garanzia dell’equilibrio di cui al nuovo art. 81 Cost. 2.3. Le misure di controllo e di garanzia affidate a specifici organi. 3. Problemi e prospettive di una riforma silenziosa.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ T. S. ELIOT, *Cori da “La Rocca”*, vers. orig. *Choruses from “The Rock”*, 1934, trad. it. con testo a fronte, BuR, 2010, p. 88.

1. Premessa. Il “pareggio di bilancio” nella legge cost. 1 del 2012: riforma della Costituzione fra esigenze europee ed urgenze interne.

All’indomani della sottoscrizione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell’Unione economica e monetaria², il Presidente della Repubblica italiana ha promulgato la legge costituzionale n. 1 del 2012 che formalmente introduce nella Costituzione il principio del pareggio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico, con l’approvazione a maggioranza qualificata di entrambe le Camere (20 aprile 2012)³.

Il testo approvato è il risultato della unificazione di diverse proposte di legge, tra cui il disegno di legge governativo approvato dal Governo Berlusconi IV nella riunione del Consiglio dei Ministri del 9 settembre 2011, che impegnava a inserire nella Costituzione il vincolo della disciplina di bilancio⁴. Nella consapevolezza che l’originale formulazione dell’articolo 81 non aveva impedito una forte crescita del debito pubblico nazionale⁵, la

² Si rammenta che il rafforzamento della fonte che dovrà disciplinare il processo di bilancio era, d’altra parte, già stato previsto dal Patto *Euro Plus*, approvato al Vertice euro dell’11 marzo 2011. Le conclusioni del vertice davano atto che gli Stati membri della zona euro si sono impegnati a recepire nella legislazione nazionale le regole fissate nel patto di stabilità e crescita attraverso uno strumento giuridico che avesse «una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro».

³ Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”, G.U. 95 del 24 aprile 2012, entrata in vigore l’8 maggio 2012.

⁴ Si tratta della proposta presentata al Senato da Nicola Rossi (AS2871) e confluita nella proposta di iniziativa di Antonio Martino alla Camera (AC4607), recante Modifiche degli articoli 23, 81, 117 e 119 della Costituzione in tema di responsabilità fiscale. Fra i lavori preparatori alla presente riforma peraltro, si veda anche la proposta presentata dall’on. Cambursano ed altri alla Camera (A.C. n. 4205) il 25 marzo 2011. Per una valutazione sui più recenti progetti di riforma, si v. G. Di GASPARE, *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all’art. 81 della Costituzione per il riequilibrio*, in “Amministrazione in cammino”, Luiss “Guido Carli”, agosto 2011; S. SILEONI, *Pareggio di bilancio. Prospettive per una maggiore credibilità della finanza pubblica*, IBL focus, novembre 2011; P. DE IOANNA, *Crisi e prospettive della contabilità pubblica*, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 20, 2009; R. PERNA, *La costituzione fiscale e l’evoluzione della forma di governo italiana*, in *La Costituzione economica*, n. 3, 2009; G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in “Osservatorio sulle fonti”, n. 1/2011; C. GORETTI e L. RIZZUTO, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni*, Università Economica Bocconi, Short notes, 2/2011; A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in Rivista AIC, n. 3/2011.

⁵ La bibliografia in materia di vincoli costituzionali al bilancio pubblico è vastissima, ma il ruolo principale di interprete e altissimo esegeta dell’art. 81 Cost., che ne ha fornito una interpretazione fondamentale per tutta la dottrina costituzionale e per la prassi giurisprudenziale dell’epoca e successiva, spetta a Valerio Onida, secondo cui l’art. 81 non intendeva incorporare il principio del pareggio di bilancio, e nemmeno quello della tendenza al pareggio. La sua logica è semmai rivolta a permettere una gestione della politica finanziaria statale, impostata dal governo e consentita dal Parlamento, ma condotta comunque in maniera ordinata, secondo un piano prestabilito. Si spiegano in questa chiave il 3° e 4° comma dell’art. 81 i quali mirano soprattutto a impedire che in fase di approvazione del bilancio e nella successiva fase di attuazione della manovra finanziaria intervengano iniziative parlamentari autonome e non coordinate col piano, capaci di intralciarlo; su questa lettura e in particolare, sul ruolo del Governo di stabilire “fondi speciali” in previsione della approvazione di leggi future, si v. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969. Il contributo della dottrina successiva è riassumibile, senza intenzione di completezza, nei seguenti AA.: F. DONATI, *Sentenze della Corte costituzionale e vincolo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.*, in *Giur. Cost.*, 1989, II, 1502; AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l’art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, 1993; P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna, 1993; F. BASSANINI, S. MERLINI (a cura di), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, 1995; A. BRANCASI, *Le modalità di finanziamento della spesa pubblica come limitazione al ridimensionamento dello Stato sociale*, in *Dir. pubbl.*, 1996, p. 341; S. BUSCEMA, voce *Bilanci pubblici*, in

precedente proposta di legge costituzionale prevedeva l'introduzione di limiti rigorosi per il ricorso all'indebitamento, secondo il modello tedesco, e di un tetto contestuale alla spesa pubblica. Tuttavia questo progetto è stato abbandonato e, dopo numerosi passaggi nelle Commissioni, il testo definitivo è stato approvato dalla Camera il 30 novembre 2011 in prima votazione, e al Senato definitivamente, dopo altre due rispettive votazioni in ciascuna camera, registrando la maggioranza dei due terzi dei componenti, il 17 aprile 2012, evitando così il ricorso al *referendum* confermativo di cui all'art. 138 Cost⁶.

La legge costituzionale, oltre a riformulare l'articolo 81 della Costituzione, provvede a rettificare l'articolo 117 della Costituzione ed integra, infine, l'articolo 119 per dare sviluppo coerente, a proposito degli enti territoriali, agli enunciati introdotti negli articoli 81 e 97.

Quanto alle disposizioni di legge costituzionale non "incorporate" nella Costituzione, l'articolo 5, commi primo e secondo, l. cost. 1/2012 elenca un insieme di prescrizioni destinate ad essere definite da una "legge rinforzata" da adottare entro il 28 febbraio 2013, votata dalla maggioranza assoluta di entrambe le Camere.

Nel merito dei contenuti della riforma, l'articolo 1, comma 1, l. cost. 1/2012, che modifica l'articolo 81 della Costituzione, prevede che «lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico». L'indebitamento, precisa il secondo comma, è consentito solo «al fine di considerare gli effetti del ciclo economico». Secondo la nuova formulazione, lo Stato deve perciò assicurare l'equilibrio tra entrate e spese, ma non si tratta di un obbligo rigido: viene, infatti, previsto che si possa registrare un disavanzo nelle fasi avverse del ciclo economico, senza però chiarire se questo *deficit* debba essere limitato ai meccanismi di stabilizzazione automatica ovvero anche a politiche discrezionali della spesa che abbiano finalità anticicliche⁷.

Enc. dir., Aggiornamento, III, Milano, 1999, p. 315; G. CAIANELLO, *Bilancio, legge finanziaria, "coperture" e mitologie costituzionali (per una sola legge di bilancio a Costituzione invariata)*, in *Foro Amm.*, 2000, p. 3461; G. SALVEMINI (a cura di), *I guardiani del bilancio: una norma importante ma di difficile applicazione: l'articolo 81 della Costituzione*, Marsilio, Venezia, 2003; G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007; N. LUPO, *Costituzione e bilancio: l'articolo 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Luiss University Press, Roma, 2007. Si v. poi i commenti di G. ALFANO, *L'art. 81 della Costituzione e la "legge finanziaria". Sistematica disapplicazione della norma da parte dei suoi naturali destinatari*, in "Forum di Quaderni costituzionali", 20 novembre 2008; G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, cit.; G. M. SALERNO, *Costituzione, Unione Europea e mercati globali: proposte e riflessioni*, in "Federalismi", n. 12/2010.

⁶ La quarta e ultima votazione a palazzo Madama si è conclusa con la votazione di 235 sì (Pdl, Pd e Terzo polo), 11 no (Coesione nazionale-Grande sud) e 34 astenuti (Lega nord e Idv).

⁷ La maggiore dottrina di teoria economica si divide sull'opportunità o meno di un restringimento del vincolo di bilancio nei periodi di recessione. In questo senso, alla lettera del 28 luglio 2011, a firma di otto economisti emeriti o vincitori del premio Nobel (K. Arrow; P. Diamond; W. Sharpe; C. Schultze; A. Blinder; E. Maskin; R. Solow; L. Tyson), indirizzata ai vertici delle istituzioni degli Stati Uniti, *Nobel Laureates and Leading*

La disciplina del pareggio di bilancio è poi integrata da un'ulteriore disposizione collocata sempre al secondo comma dell'art. 1: il ricorso all'indebitamento non limitato a tener conto degli effetti del ciclo economico è ammesso anche «al verificarsi di eventi eccezionali», indipendentemente dalle fasi avverse del ciclo economico, purché sussista la «previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti». Mentre la prima disposizione protegge lo Stato dall'esterno, quest'ultima sembra porre un'ipoteca su eventuali avvenimenti interni che mirino la stabilità del bilancio, sollevando, per l'aggiunta, non pochi malumori e preoccupazioni⁸: ai sensi delle previsioni contenute nell'articolo 5, comma 1, lettera *d*), la definizione dei casi da ritenersi come “eventi eccezionali” è demandata ad una legge “di sistema” e non al dettato costituzionale (cfr. *infra*, par. 3.2)⁹.

L'obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico grava anche sulle pubbliche amministrazioni, secondo le disposizioni di cui all'articolo 2, l. cost. 1/2012. Allo Stato, invece, viene attribuita, mediante la modifica del terzo comma dell'art. 117 Cost. (~~ex~~ articolo 3, l. cost. 1/2012), la competenza esclusiva nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», modificando così la precedente ripartizione delle competenze che risultava distribuita in modo concorrente fra lo Stato e le Regioni (con gravi contraddizioni, cui ha cercato di rimediare il processo avviato con il d. lgs. n. 118/2011)¹⁰.

Economists Oppose Constitutional Balanced Budget Amendment, e pubblicata, con il titolo *La lettera di 8 Nobel a Obama: “Contrari” a pareggio bilancio*, anche ne *l'Unità* del 12 agosto 2011, si oppongono, ad esempio, i teorici della *Public Choice* e della c.d. teoria dei giochi, che sostengono l'opportunità di irrigidire in vincoli costituzionali le scelte sulle politiche di bilancio, sottraendole, almeno in parte, al decisore politico a fini di contenimento della spesa pubblica: cfr. J.M. BUCHANAN, *Public Finance in a Democratic Process. Fiscal Institution and Individual Choice*, Chapel Hill, Oxford, 1967; J.M. BUCHANAN, R. WAGNER, *Democracy in Deficit*, Academic Press, New York, 1977; J.M. BUCHANAN, *Deficits*, Oxford, 1987; H.G. BRENNAN – J.M. BUCHANAN, *The power to Tax. Analytical Foundations of Fiscal Constitution*, New York, 1981; nonché, per limitarsi al recente dibattito nel contesto italiano, G. PETRETTO, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, Relazione al Convegno Cesifin *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, tenutosi a Firenze, 15 maggio 2012, i cui Atti sono in corso di pubblicazione, reperibile al sito www.cesifinalbertopredieri.it. Per una critica, cfr. G. PISAURO, *Le regole del pareggio di bilancio tra (scarsi) fondamenti economici e urgenze della crisi finanziaria*, *ivi*.

⁸ A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2012, p. 4 s.

⁹ Come è stato abilmente osservato, “se si tratta semplicemente della presenza di una fase avversa al ciclo economico, non c'è bisogno di alcuna autorizzazione adottata a maggioranza assoluta delle Camere, e le operazioni di ricorso all'indebitamento devono limitarsi a fornire le risorse necessarie a compensare le minori entrate e le maggiori spese inerziali (cioè derivanti dalla legislazione vigente). Viceversa, se ricorrono gravi eventi eccezionali, il loro accertamento deve essere effettuato dalle Camere a maggioranza assoluta ed il ricorso all'indebitamento non incontra limiti”, A. BRANCASI, *idem*, pp. 6-7.

¹⁰ Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, *Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*, (11G0160).

L'articolo 4, l. cost. 1/2012, modifica l'articolo 119, primo e sesto comma, della Costituzione. In particolare, il periodo aggiunto alla fine del primo comma dell'articolo 119 – che nel testo precedente fissava il principio dell'autonomia finanziaria (di entrata e di spesa) delle autonomie territoriali – introduce due nuovi elementi: in primo luogo, condiziona detta autonomia al «rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci»; in secondo luogo, prescrive che le autonomie territoriali concorrano «ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». Il principio dell'equilibrio di bilancio è così riferito alla singola autonomia territoriale («nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci»), anche se, con il nuovo sesto comma dell'articolo 119, assume rilievo l'equilibrio complessivo dell'aggregato regionale degli enti locali. Il periodo aggiunto alla fine del sesto comma, secondo periodo, dell'articolo 119 – che nel testo precedente consentiva l'indebitamento delle autonomie territoriali «solo per finanziare spese di investimento» – introduce, infatti, due ulteriori condizioni all'indebitamento delle autonomie territoriali: in primo luogo, richiede «la contestuale definizione di piani di ammortamento»; in secondo luogo, impone che «per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

Tra le altre novità introdotte dalla l. cost. 1/2012, l'art. 5, comma 1, lett. f) ha previsto che anche l'Italia si doti di un organismo di controllo, ideato sulla falsariga del *Congressional Budget Office* degli Stati Uniti d'America¹¹. La versione italiana prevede la nascita di un organismo indipendente, presso il Parlamento, con compiti di analisi, verifica e valutazione in materia di finanza pubblica e adempimento delle regole di bilancio.

Il comma 4 dello stesso articolo 5, invece, rimette ai regolamenti delle Camere la disciplina della funzione parlamentare di controllo sulla finanza pubblica, con particolare riferimento a parametri determinati dalla stessa disposizione.

Il sesto e ultimo articolo della legge costituzionale prevede che le disposizioni introdotte si applicano a partire dall'esercizio finanziario relativo al 2014. Tale differimento è ritenuto

¹¹ Peraltro, anche la riforma costituzionale del 2009 approvata in Germania ha introdotto un organismo di controllo indipendente, chiamato Consiglio di stabilità (*Stabilitätsrat*). L'organo è previsto dall'art.109a LF. Secondo l'art.1 del *Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen* del 10.8.2009 (la legge che, a pochi giorni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, ha dato attuazione al suddetto art.109a LF), fanno parte del Consiglio: il ministro federale delle finanze, i ministri delle finanze dei *Länder*; e il ministro federale per l'economia e la tecnologia. Le decisioni vengono prese con il voto della Federazione cui devono aggiungersi i due terzi dei *Länder*. Per un approfondimento sul ruolo del Consiglio di stabilità tedesco, si v. R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale post-nazionale?*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3/2011, del 20.09.2011, p. 4.

funzionale anche al coordinamento della novella costituzionale con il d. lgs. 23 giugno 2011, n. 118, sull'armonizzazione dei sistemi contabili delle autonomie territoriali¹².

1.1 Prime valutazioni critiche.

A una prima lettura del testo, non può sfuggire che la riforma titolata "Inserimento del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", di fatto inserisce un vincolo non al pareggio, ma all'equilibrio di bilancio e alla sostenibilità della spesa, concetti ritenuti molto diversi e più vaghi del pareggio, peraltro già rintracciabili nella precedente formulazione dell'art. 81 Cost., nata proprio per queste finalità¹³. Le più accese critiche al testo, provenienti di

¹² Sulla giustificazione all'efficacia differita della riforma costituzionale, si v. G. M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, Relazione al Convegno "Costituzione e pareggio di bilancio", tenutosi il 18 maggio 2012 alla Luiss Guido Carli, in *Il Filangieri. Quaderno 2011*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 148-149. Contra, si v. il contributo di E. JORIO, *L'efficacia della Costituzione non è differibile (... eppure si prova ancora una volta a fare il contrario con la legge di stabilità)*, Astrid, 24 ottobre 2012.

¹³ Nei lavori dell'Assemblea costituente, il bilancio pubblico fu affrontato dalla II Sottocommissione (ordinamento costituzionale dello Stato), nell'ambito della discussione relativa all'iniziativa legislativa. Una origine definita per certi versi "sommessa" sembra dunque anticipare la debolezza di questo articolo nel garantire la tenuta e la stabilità dei conti pubblici. Come noto, l'obbligo previsto dall'articolo in questione di prevedere la copertura di spesa per ogni legge è stato, infatti, interpretato come un obbligo formale, incapace di conferire alcun limite sostanziale di spesa, potendo essa essere sempre ripagata dal ricorso al debito. Sebbene un'autorevole opinione riconducesse a tale disposizione un obbligo di pareggio (Einaudi), tuttavia essa restò minoritaria, mentre l'articolo è stato letto come prescrizione del divieto che le leggi di spesa, prive di copertura, alterassero gli equilibri di entrate e uscite stabiliti dal bilancio. Fu Mortati, per primo, a formulare la disposizione secondo cui le proposte che comportassero spesa dovessero indicare le fonti di entrata sufficienti a coprirla (seduta del 3/9/1946). Einaudi accolse tale proposta in subordine all'idea di non poter negare ai deputati l'iniziativa legislativa di spesa (seduta del 24/10/1946). Vanoni si dimostrò il più attento, forse anche più di Einaudi, alla questione della tenuta dei conti e alle garanzie contro un eccesso di spesa. Fu il solo a menzionare espressamente il pareggio di bilancio, sottolineando l'opportunità che nella Costituzione fosse sancito l'obbligo di copertura finanziaria «come garanzia della tendenza al pareggio di bilancio» e affermando che «non sussista difficoltà per la pratica attuazione del principio che non si debbano fare spese che per il momento la finanza nazionale non può sopportare. Ed è bene che, anche dal punto di vista giuridico, il principio sia presente sempre alla mente di coloro che propongono delle spese nuove: il Governo deve avere la preoccupazione che il bilancio sia in pareggio e la stessa esigenza non può essere trascurata da una qualsiasi forza che si agita nel paese e che avanza proposte che comportino maggiori oneri finanziari». La formula dell'81, comma 4, venne dunque concordata da Vanoni e Mortati e appoggiata da Einaudi. In Assemblea, l'onorevole De Vita propose nella seduta del 17 ottobre 1947 un emendamento sostitutivo dell'intero articolo approvato in commissione, in cui, tra le altre novità, si chiedeva l'approvazione a maggioranza dei 2/3 del bilancio, compresi gli eventuali emendamenti sia in ordine alla spesa che ai mezzi destinati a coprirla. Proponeva inoltre che il bilancio fosse unico e comprensivo anche dei vari enti autonomi. Il quorum rafforzato venne proposto per sfuggire alla tirannia della maggioranza parlamentare, ma esso venne respinto, poiché la maggioranza dell'Assemblea pensava, con Ruini che esso avrebbe reso impossibile l'approvazione del bilancio e, nel caso in cui fosse stato approvato, avrebbe arrestato «la vita dello Stato». Venne quindi in ultimo accettata la proposta dell'on. Bozzi (attuale testo del quarto comma dell'art. 81) che, parafrasando l'art. 43 della legge sulla contabilità di Stato, impone l'obbligo per le proposte di nuove e maggiori spese e per le leggi che le approvano di "indicare" i mezzi necessari per far fronte alle spese stesse. Fra autorevole dottrina, vi è anche qualche A. che propone una rilettura della portata dell'art. 81 che si discosta dalla ricostruzione storica sopra esposta. Secondo Rivosecchi, ad esempio, ai Costituenti non interessava il pareggio di bilancio, solo premeva loro che quale che fosse il disavanzo prestabilito, la successiva legislazione di spesa non frustrasse arbitrariamente i complessivi equilibri finanziari concordati inizialmente in bilancio, cfr. G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico-finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007.

maggioranza dal pensiero liberale¹⁴, partono proprio dalla considerazione che già la precedente versione dell'articolo 81 Cost. non era stata sufficiente ad arginare la crescita incontrollata della spesa pubblica e del debito¹⁵, poiché il vincolo “debole” posto dalla Costituzione era stato agilmente scardinato da numerose politiche dei governi e dalle interpretazioni della Corte costituzionale¹⁶. Per questi motivi, affinché il vincolo diventasse veramente credibile ed efficace, era stato auspicato l’inserimento di un tetto alla spesa pubblica e di specifici meccanismi di *enforcement*.

In questa prospettiva, giova ricordare che mentre nei lavori preparatori si era discusso di “pareggio di bilancio”, durante l’*iter* parlamentare questa espressione è stata sostituita nel testo dalla locuzione “equilibrio di bilancio” ed “equilibrio fra le entrate e le spese”, riferite al bilancio dello Stato (art. 81, primo comma), ai bilanci delle pubbliche amministrazioni (art. 81, sesto comma e art. 97 primo comma) e ai bilanci di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (art. 119, primo e sesto comma)¹⁷. Su questo punto è stato acutamente sottolineato¹⁸ come la sostituzione dell’espressione “pareggio di bilancio” con quella forse meno precisa di “equilibrio di bilancio” rappresenti l’intenzione del nuovo legislatore costituzionale di consentire una flessibilità nella gestione della finanza pubblica

¹⁴ N. D’AMICO, *Olpà: il pareggio di bilancio non c’è più*, in *IBL Briefing Paper*, 12 dicembre 2011, consultabile al sito www.ibl.it. Similmente, si v. F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in rivista *AIC*, n. 2/2012, pubblicato il 17/4/2012, dove richiama in particolare la lettera che otto autorevoli economisti (di cui cinque premi Nobel per l’economia) scrissero il 28 luglio 2011 al Presidente degli Stati Uniti Obama e al Congresso, nella quale affermano che “Nell’attuale fase dell’economia è pericoloso tentare di riportare il bilancio in pareggio troppo rapidamente. I grossi tagli di spesa e/o gli incrementi della pressione fiscale necessari per raggiungere questo scopo, danneggerebbero una ripresa già di per sé debole”. Il testo integrale dell’appello contro il pareggio di bilancio è consultabile al sito <http://www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=3543>.

¹⁵ Sembra condivisa ormai dalla dottrina l’opinione secondo la quale l’argine posto dall’articolo 81 si sia rivelato troppo fragile, nonostante i Costituenti avessero posto molta cura nella sua definizione. Piuttosto non bisogna mai dimenticare che anche il vincolo costituzionale più stringente non potrà sostituirsi alla chiarezza della visione politica, alla netta individuazione degli obiettivi e degli strumenti. Per l’appunto, il debito italiano negli anni è cresciuto ai limiti della sostenibilità nonostante la presenza nella Carta dell’articolo 81 e nonostante i rigorosi vincoli introdotti a livello comunitario fin dal 1992. Per una ricostruzione degli “accorgimenti”, più o meno legittimi, messi frequentemente in atto, sia sotto il profilo normativo che amministrativo, allo scopo di eluderne la portata, si v. A. BRANCASI, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 10 gennaio 2012; G. ALFANO, *L’art. 81 della Costituzione e la “legge finanziaria”. Sistematica disapplicazione della norma da parte dei suoi naturali destinatari*, *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 20 novembre 2008.

¹⁶ Si ricordi peraltro che la stessa Consulta, ancorché negando ripetutamente che l’art. 81 avesse costituzionalizzato il “principio di pareggio di bilancio”, ha più volte avuto modo di sottolineare come lo stesso avesse, comunque, introdotto nell’ordinamento l’altrettanto valido principio del tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, così, A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, *Rivista telematica Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3, 2011; e, per un’attenta ricostruzione delle pronunce, si v. M. PIERONI (a cura di), *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale*, www.cortecostituzionale.it, 2009.

¹⁷ R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, www.federalismi.it, n. 4, 2012.

¹⁸ N. D’AMICO, op. ult. cit. E, sullo stesso punto, si v. anche le riflessioni di S. SILEONI, *Pareggio di bilancio*, in *IBL focus* n. 193, 2011.

che altrimenti sarebbe stata preclusa. A sostegno di questa interpretazione, secondo alcuni¹⁹ interverrebbe, peraltro, la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, che nella prima sentenza riferita all'art. 81 Cost. (sent. n. 1/1966), contrappose chiaramente il concetto di pareggio a quello di equilibrio di bilancio²⁰.

L'esame della Legge fondamentale della Repubblica Federale tedesca offre un'utile base di confronto per cogliere le problematiche derivanti da una questione apparentemente terminologica²¹. La riforma approvata in Germania nel 2009, infatti, consente un *deficit* massimo pari allo 0,35 per cento del prodotto interno lordo; quella italiana, invece, contiene una misura molto più elastica: sarà tollerabile un bilancio non in pareggio, quindi anche in disavanzo, purché questo eventuale disavanzo non ne comprometta un imprecisato "equilibrio". Si tratta di un aspetto sul quale tuttavia la dottrina è divisa, poiché autorevoli autori individuano proprio nella maggiore flessibilità del termine "equilibrio" rispetto a quello di "pareggio" un fattore di pregio della modifica costituzionale²².

Il sesto comma dell'art. 81 riformato introduce, inoltre, una disposizione che demanda ad una "legge rinforzata"²³, da approvare a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, «il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni (...) nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale» (art. 1, l. cost. 1/2012).

I margini di flessibilità previsti dal nuovo testo costituzionale vanno, in realtà, ben oltre il passaggio dal principio del pareggio di bilancio a quello dell'equilibrio. Con riferimento agli

¹⁹ Così, S. SILEONI, *Pareggio di bilancio*, cit.

²⁰ Corte cost., sent. n. 1 del 1996, che in un certo senso è considerata decisiva nel consentire che prevalesse una interpretazione a maglie larghe del vincolo costituzionale, laddove precisa che "il precetto costituzionale attiene ai limiti sostanziali che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa", *punto 5, Considerato in diritto*.

²¹ Per un approfondimento sulla riforma costituzionale tedesca del 2009, si veda SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all'indebitamento*, aprile 2011, n. 287; nonché, la lucida analisi di R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, cit. Si v., inoltre, il commento di F. PEDRINI, *La costituzionalizzazione tedesca del Patto europeo di stabilità: il Grundgesetz "preso sul serio"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2011.

²² Su questa posizione, si v. le riflessioni di N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, Relazione al Convegno "Costituzione e pareggio di bilancio", tenutosi il 18 maggio 2012 alla Luiss Guido Carli, in *Il Filangieri. Quaderno 2011*, Napoli, Jovene, ottobre 2012.

²³ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, op. ult. cit., p. 18 ss., spec. 21 (del dattiloscritto), secondo il quale l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 introdurrebbe nel sistema delle fonti una vera e propria legge organica, "alla quale è garantita una competenza definita in termini tassativi e al tempo stesso riservata". *Contra*, R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, cit., p. 3 s., secondo il quale "la struttura dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012" configurerebbe "una disposizione di delega legislativa a tutti gli effetti, in quanto dotata delle 'componenti' essenziali di cui all'art. 76 Cost."

scostamenti ammessi per far fronte alle fasi avverse dei cicli economici (art. 5, comma 1, lett. *b*)), il metodo per affrontare il *deficit* conseguente alle fasi cicliche avverse, infatti, appare, per certi versi, farraginoso. Esso concorre a determinare, insieme alla “inefficacia degli interventi” e agli “eventi eccezionali”, il totale cui si applicherà il limite massimo cumulato, al superare del quale saranno necessarie misure di correzione; ma, a sua volta, con processo piuttosto oscuro, è previsto che questi scostamenti cumulati negativi – ai quali concorre l’effetto del ciclo – debbano essere “corretti per il ciclo economico” (ex art. 5, comma 1, lett. *c*), l. cost. 1/2012).

Un aspetto particolarmente critico della novella costituzionale è poi rappresentato dalla limitazione dell’autonomia finanziaria di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni (art. 4, comma 1, lett. *a*), l. cost. 1/2012), dal momento che – con l’elevazione a principio costituzionale del rispetto del “pareggio di bilancio” e del concorso all’osservanza dei vincoli economico-finanziari imposti dall’UE – verrebbe impedito ai medesimi il naturale e libero esercizio di quanto sancito nel precedente art. 119 Cost. Una siffatta interpretazione potrebbe rendere instabile l’equilibrio di tutta l’impalcatura del federalismo fiscale, che trova la sua ragione d’essere nella esaltazione dell’autonomia degli enti territoriali e nella loro diretta responsabilità nella gestione delle risorse economiche²⁴.

A difesa della disposizione richiamata, si deve precisare che l’estensione dell’obbligo di equilibrio di bilancio a Regioni ed Enti locali, non appare, invero, invasivo e/o limitativo dell’autonomia di entrata e di spesa riservata agli enti territoriali dal primo comma dell’art. 119 Cost. Tale vincolo viene, infatti, a riferirsi a Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni in quanto componenti essenziali del sistema autonomistico, ovverosia del “complesso delle pubbliche amministrazioni”, cui il novellato art. 81 rinvia la disciplina attuativa finalizzata ad assicurare l’equilibrio corrente dei bilanci e la sostenibilità del debito consolidato²⁵. Si tratterebbe pertanto non di una limitazione all’autonomia finanziaria delle entrate e delle spese, bensì di una sua esaltazione da esercitarsi nel naturale rispetto dei

²⁴ *Contra* G. M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, cit., spec. pp. 166-174, il quale osserva che “Il principio dell’equilibrio è dotato di una flessibilità dinamica intrinseca, ed è stato applicato dalla Corte costituzionale anche alle autonomie territoriali, a fortiori anche l’equilibrio di bilancio della novella costituzionale dovrà essere applicato anche agli enti territoriali. Diventa fonte di norme interposte, nei limiti della costituzione, nei confronti delle leggi regionali”.

²⁵ Nonché in quanto soggetti istituzionali componenti – a fianco dello Stato – la Repubblica, a mente del novellato art. 114 Cost.

vincoli economici e finanziari comunitari²⁶, nonché per assicurare l'effettivo e unitario rispetto degli obblighi di equilibrio di bilancio²⁷.

Per le Amministrazioni locali permane la possibilità di ricorrere all'indebitamento (quindi di registrare un *deficit*) per finanziare spese di investimento, già prevista dall'art. 119 vigente; ma l'indebitamento è ora subordinato alla condizione "che per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio dei bilanci" (ex art. 4, comma 1, lett. *b*), l. cost. 1/2012). E, ancorché sia previsto che anche i bilanci delle Amministrazioni locali possano andare in disavanzo per effetto del ciclo economico, viene disposto che lo Stato "concorra ad assicurare" loro le risorse finanziarie necessarie per garantire "i livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali" nelle fasi avverse del ciclo (ex art. 5, comma 1, lett. *g*), l. cost. 1/2012). Sembra emergere a questo punto una duplicazione. In astratto sarebbe possibile scegliere da un lato, che lo Stato si faccia carico con il proprio bilancio degli effetti negativi dell'andamento ciclico, registrando nelle fasi avverse un disavanzo, mentre le Amministrazioni locali sono sempre costrette al pareggio (come prevede la riforma tedesca); ovvero, dall'altro lato, che ciascuno – Stato e Amministrazioni locali – si faccia carico degli effetti negativi sul proprio bilancio dell'andamento dell'economia. La soluzione adottata, invece, prevede una strana commistione, per cui nel caso in cui le Amministrazioni locali registrino un disavanzo dovuto a condizioni economiche avverse, riceveranno comunque un aumento dei finanziamenti da parte dello Stato, anche in deroga alle disposizioni di cui all'art. 119 (art. 5, comma 2, lett. *g*), l. cost. 1/2012). Tale meccanismo potrebbe generare qualche problema in sede di applicazione dei criteri di responsabilizzazione di cui alla legge 42/2009, ai quali criteri dovrebbe essere informato l'intero apparato istituzionale di Stato e Regioni per far fronte ai problemi di gestione e spesa inefficienti²⁸.

Con riferimento poi all'organismo di controllo (art. 5, comma 1, lett. *f*), l. cost. 1/2012) il Ministro per i Rapporti con il Parlamento ha chiarito che l'organismo "sarà un'autorità indipendente che certificherà e valuterà se le previsioni di finanza pubblica sono coerenti con le norme che la sostengono, se le stime di intervento correttivo sono appropriate e coerenti

²⁶ C. RAPICAVOLI, *op. cit.*, www.lagazzettadeglientilocali.it, 17 aprile 2012.

²⁷ G. M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, cit., spec. pp. 175, solleva qualche perplessità rispetto al mancato coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nella fase attuativa della riforma costituzionale, nonostante quest'ultima li coinvolga direttamente negli obiettivi e nei contenuti prescrittivi.

²⁸ Su questo aspetto, seppure con qualche diversità, si v. anche A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., p. 14.

con le prospettive di crescita e le normative vigenti²⁹. Sull'indipendenza dell'organismo di controllo, e la sua collocazione fuori dal Parlamento, si è molto dibattuto nelle commissioni. Lo stesso Ministro, in proposito, ha precisato che “il criterio di indipendenza è scritto in modo molto rigoroso e preciso. È un organismo indipendente e questo è un punto di fondo. L'organismo valida e certifica i profili di prospettazione di finanza pubblica e di andamento dell'economia sulla base di valutazioni indipendenti³⁰”.

A una prima lettura della legge costituzionale, si può comunque notare che l'impianto della riforma italiana, proprio per la sua natura di norma non dettagliata ma di principio, sembra raggiungere un apprezzabile equilibrio fra due esigenze differenti: quella, da una parte, di dimostrare, tanto ai mercati quanto ai nostri partner europei, che la sostenibilità delle finanze pubbliche rappresenta un obiettivo condiviso; quella, dall'altra, di non irrigidire eccessivamente il “tessuto omogeneo” della nostra Costituzione.

L'esame, qui di seguito, della legge “rinforzata” permette, in ogni caso, di giungere a valutazioni più specifiche in merito alla reale efficacia della riforma costituzionale per la garanzia dell'equilibrio del bilancio.

2. La legge 24 dicembre 2012, n. 243 recante “Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione” (G.U. n. 12 del 15-1-2013).

L'indagine sulla presente legge verterà prevalentemente sui nuovi limiti quantitativi e operativi che il legislatore statale e quello regionale incontreranno nella gestione della finanza pubblica, ossia nella pianificazione delle entrate e delle spese. Si tratta di novità operative di non poco conto che dovranno essere attentamente considerate nello svolgimento della prossima legislatura.

²⁹ P. GIARDA, *Riunione congiunta delle Commissioni Affari Costituzionali e Bilancio della Camera*, 29 novembre 2011, www.governo.it. Per una interessante ricostruzione, si v. R. TURNO, *Pareggio di bilancio, l'Authority “bocciata” dalla Corte dei Conti*, Roma, 26 aprile 2012, dove viene sottolineato il dissenso del Magistrato contabile, dal momento che tale organismo verrebbe a sovrapporsi “con le competenze della Corte dei Conti, quale giudice di legittimità e del buon governo delle risorse pubbliche”. Al riguardo, occorre precisare che anche gli organismi Ue avevano preteso, allo scopo di evitare le particolari indulgenze proprie della maggioranza nei confronti del governo che la medesima esprime, la terzietà dell'organo di controllo che, pare, non è garantita dall'attuale lettera legislativa.

³⁰ P. GIARDA, *Riunione congiunta delle Commissioni Affari Costituzionali e Bilancio della Camera*, cit. Già in fase Costituente peraltro si poteva cogliere la richiesta di includere gli strumenti in grado di tutelare il principio del pareggio, attribuendo a questo un'efficacia maggiore rispetto ad una semplice garanzia dell'equilibrio formalmente determinato dal bilancio approvato. L'intervento di Vanoni sull'approvazione finale dell'art. 81, quarto comma è esemplare: per il Costituente questa disposizione normativa rappresenta la garanzia «del principio che non si devono fare spese che per il momento la finanza nazionale non può sopportare», sicché – oltre al Governo – qualsiasi forza che si agiti nel paese e avanzi proposte che comportino maggiori oneri finanziari deve avere la preoccupazione che il bilancio sia in pareggio.

2.1 La resistenza della legge n. 243 del 2012 nel sistema delle fonti e i limiti di contenuto rispetto alla data di entrata in vigore.

Come ricordato, il contenuto della legge 243/2012 è definito in via generale dall'ultimo comma dell'art. 81 Cost., e, più nel dettaglio, dal primo comma dell'art. 5 della legge costituzionale 1/2012³¹.

Oltre a fissare il contenuto della legge di attuazione, il legislatore costituzionale ha voluto anche introdurre una maggiore forza passiva per la legge in esame rispetto alle leggi ordinarie, da attribuire non solo alla disciplina della legge di bilancio e alla disciplina delle deroghe al divieto di "ricorso all'indebitamento" in caso di eventi eccezionali; ma anche alla legge che detti le "norme fondamentali" o i "criteri volti ad assicurare l'equilibrio fra le entrate e le spese dei bilanci delle pubbliche amministrazioni", ossia tutti quei casi in cui una legge «dovrebbe *specificare* delle regole espresse in maniera generale, e talvolta generica, dalla stessa Costituzione»³².

È proprio il sesto comma dell'art. 81 Cost., come riformato, che prescrive una maggioranza assoluta sia alla Camera che al Senato, delineando quindi una resistenza passiva rinforzata per la legge in questione. Di conseguenza, la legge n. 243 del 24 dicembre 2012, approvata dalla maggioranza assoluta alla Camera (il 12 dicembre 2012) e al Senato (il 20 dicembre 2012) prevede all'art. 1 che l'abrogazione, la modifica o la deroga alle disposizioni da essa introdotte sarà possibile *solo* in modo espresso, attraverso una legge successiva, da approvare sempre a maggioranza assoluta dei componenti della Camera e del Senato (art. 1, comma 2) e non con eventuali leggi ordinarie le cui singole disposizioni siano approvate a maggioranza assoluta. Servirà, dunque, una nuova legge «rinforzata» per modificare quanto disposto dalla legge 243/2012. L'approvazione da parte della maggioranza assoluta di entrambe le Camere garantisce quindi alla legge in esame, attuativa dell'ultimo comma dell'art. 81 Cost., una forza tale da configurarla come norma interposta alla Costituzione³³.

³¹ In linea generale, quindi, la legge 243/2012 introduce, ai sensi delle citate norme costituzionali, disposizioni volte a dare attuazione al principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio delle pubbliche amministrazioni e della sostenibilità del debito pubblico, disciplina i contenuti della legge di bilancio e istituisce l'Ufficio parlamentare di bilancio. La legge 243/2012 introduce, inoltre, norme relative alle funzioni di controllo della Corte dei Conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, nonché disposizioni finali di coordinamento con la legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009.

³² A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., p. 11, corsivo aggiunto (N.d.r.). Come ha lucidamente individuato Brancasi, si tratterebbe inoltre delle "regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL di lungo periodo", ai sensi del comma 1, lettera e), dell'art. 5, l. cost. 1/2012.

³³ In questo senso, si v., G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola sul pareggio di bilancio*, cit., pp. 221-222; N. LUPO, parla di legge organica, in questo senso come primo esempio nel nostro ordinamento, a differenza di altri Paesi, come Francia, Spagna, Portogallo, Romani, Brasile, Venezuela, Perù, cfr. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., pp. 108-109, per l'A. si tratta di legge

Peraltro, come è ricordato anche nella relazione illustrativa alla legge 243/2012, l'“accresciuta forza passiva della legge” è richiesta sia dal *Patto Euro plus*³⁴ sia, successivamente, dal *Fiscal compact*³⁵ (articolo 3, par. 2), il quale specificamente prevede che l'introduzione del principio del pareggio di bilancio avvenga “tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio” (articolo 3, parr. 1 e 2)³⁶. Nel caso di cui alla legge 243/2012, perciò, si è di fronte ad una “*norma sulla normazione*, dotata – in quanto tale – di prevalenza gerarchica di tipo contenutistico-sostanziale sulla legge di bilancio e autorizzata, quindi, a imporre a quest'ultima limiti di validità costituzionalmente sindacabili”³⁷.

In questo senso, nel caso in cui il Parlamento approvasse un documento di bilancio implicitamente in contrasto con le disposizioni di cui alla l. 243/2012, il Presidente della Repubblica dovrebbe rinviarlo alle Camere in quanto ritenuto in contrasto con la Costituzione. Nell'eventualità in cui le Camere ripresentassero la stessa legge, votata anche a maggioranza assoluta, essa sarebbe ancora illegittima, perché solo una nuova legge votata a maggioranza assoluta che espressamente (per esempio nel titolo) indichi di volere derogare alle disposizioni di cui alla l. 243/2012 sarebbe rispettosa del dettato costituzionale. Tuttavia, di fronte alla ripresentazione al Presidente della Repubblica del medesimo documento di bilancio ritenuto già illegittimo, il Presidente sarebbe costretto, salva l'ipotesi di sollevare un conflitto di attribuzioni, comunque a promulgare la legge, nonostante il vizio riscontrato e non rimosso. Nel qual caso a sollevare la questione di fronte alla Corte costituzionale potrebbe essere solo la Corte di conti, con le difficoltà di cui al par. 2.3. Quello che però sin d'ora occorre rilevare è che non sarà facile garantire il rispetto dei vincoli al bilancio se questi non

organica poiché le è attribuita una “competenza definita in termini tassativi e al tempo stesso riservata, e dunque da considerarsi come una fonte distinta tanto dalle leggi costituzionali quanto da quelle ordinarie: idonea a resistere all'abrogazione da parte di queste ultime e suscettibile di andare ad integrare il parametro in base al quale la Corte costituzionale (...) potrà valutare la legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge”.

³⁴ Il Patto non ha in sé natura giuridicamente vincolante ma – in quanto adottato dai Capi di stato e di Governo – è fonte di impegni al massimo livello politico di ciascuno Stato.

³⁵ Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, siglato a Bruxelles il 2 marzo 2012, è stato ratificato dall'Italia con la legge n. 114 del 23 luglio 2012. Alla data del 22 novembre 2012, il trattato è stato ratificato da 13 Paesi (Austria, Cipro, Danimarca, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Lettonia, Portogallo, Romania, Spagna, Slovenia), di cui 8 appartenenti all'eurozona (Austria, Cipro, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Spagna). Il Trattato incorpora ed integra in una cornice unitaria alcune delle regole di finanza pubblica e delle procedure per il coordinamento delle politiche economiche in gran parte già introdotte o in via di introduzione in via legislativa con il c.d. *Six pack*.

³⁶ Per quanto riguarda invece il rapporto con le fonti comunitarie, l'articolo 2 della legge 243/2012, rinviando *per relationem* a quanto previsto nell'ordinamento dell'Unione europea, consente di recepire automaticamente, dunque senza la necessità di modifiche, eventuali mutamenti della normativa europea.

³⁷ G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., p. 222, corsivo aggiunto (N.d.r.).

saranno innanzitutto considerati a livello politico come essenziali e indispensabili per restituire al sistema quella razionalità che si traduce in termini di uguaglianza e solidarietà.

Un altro aspetto particolarmente rilevante riguarda il *momento* in cui questi limiti diventeranno operativi³⁸, per capire se le disposizioni di cui alla legge 243/2012 vincoleranno o meno il nuovo Governo che entro il 15 ottobre 2013 dovrà presentare al Parlamento il disegno di legge di stabilità e il disegno di legge di bilancio relativo all'esercizio finanziario del 2014. La Nota pubblicata il 12 febbraio 2013 dalla Ragioneria generale dello Stato, *“L'attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio. La legge 243/2012”* non chiarisce tale aspetto. Il mancato riferimento sembrerebbe far propendere per la seconda soluzione, ossia che le disposizioni di cui alla legge 243/2012 e le stesse modifiche costituzionali saranno operative a partire dall'esercizio finanziario relativo al 2014, e quindi, non vincoleranno il Governo dal 2013 ma solamente dal 2014, quindi saranno operative per quel Governo che entro il mese di giugno 2014 dovrà predisporre il Documento di programmazione economico-finanziaria per il 2015 e il Bilancio di assestamento per l'anno in corso. L'interpretazione di questo passaggio tuttavia potrebbe rimanere problematica.

2.2 I limiti quantitativi e operativi per la garanzia dell'equilibrio di cui al nuovo art. 81 Cost.

2.2.1 Le misure destinate alle Amministrazioni pubbliche.

La legge 243/2012 introduce nei confronti delle Amministrazioni pubbliche nel loro complesso limiti al *deficit* eccessivo (art. 3), al debito (art. 4) e alla spesa (art. 5). In coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea (SEC 95) e della normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, per “amministrazioni pubbliche” si fa riferimento agli enti articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale.

L'articolo 3 – risiede qui la prima novità – prescrive l'obbligo per le amministrazioni pubbliche (ai sensi del nuovo articolo 97, comma primo, Cost.), di concorrere ad assicurare l'equilibrio dei bilanci. Tale equilibrio corrisponde all'obiettivo di medio termine, fissato dai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio. L'obiettivo di medio termine, diverso per ogni Stato, rappresenta il valore del saldo strutturale corretto per tenere conto degli effetti del ciclo economico e al netto delle misure *una tantum*. Tradotto in altri termini, affinché le amministrazioni pubbliche siano in equilibrio, il saldo strutturale – calcolato nel primo

³⁸ Le disposizioni delle leggi costituzionale e organica indicano come data di entrata in vigore l'esercizio finanziario relativo al 2014 (art. 6, l. cost. 1/2012), ossia il 1° gennaio 2014 (~~art.~~ art. 21, l. 243/2012).

semestre dell'esercizio successivo a quello al quale si riferisce – dovrà soddisfare almeno una delle due condizioni:

- essere pari all'obiettivo di medio termine, ovvero presentare uno scostamento inferiore allo 0,5 per cento; oppure
- assicurare il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine, nei casi di eventi eccezionali (di cui all'art. 6) e di scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale.

Per l'Italia l'obiettivo di medio termine, fissato dal Programma di stabilità e riportato nella raccomandazione del Consiglio europeo del 10 luglio 2012 – adottata in esito all'esame del medesimo Programma e del Programma nazionale di riforma – è un bilancio in pareggio in termini strutturali entro il 2013, calcolato però a consuntivo, quindi entro il primo semestre del 2014. Il pareggio in termini strutturali corrisponde per il nostro Paese a un saldo del conto consolidato delle PP. AA., corretto per il ciclo, compreso fra -0,5 per cento del PIL e il pareggio³⁹,

Sempre in riferimento ai limiti quantitativi al *deficit*, occorre notare che l'articolo 6 interviene, in attuazione del secondo comma del nuovo articolo 81 Cost., a specificare un insieme di casi eccezionali in cui sono ammessi scostamenti temporanei dal saldo strutturale, superiori a 0,5 per cento del PIL. Per eventi eccezionali la legge 243/2012 precisa che si devono intendere: i periodi di grave recessione economica relativi anche dell'area dell'euro o all'intera Unione europea; e gli eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, come le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese⁴⁰.

³⁹ Ai sensi del Patto di stabilità e crescita, come modificato dal c.d. *Six pack*, l'obiettivo di medio termine è calcolato in termini di saldo del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, corretto per tenere conto degli effetti del ciclo economico e al netto delle misure *una tantum*, e si attesta in una forcella stabilita tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una *tantum*. Il "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'unione economica e monetaria" (il cd. *Fiscal Compact*), restringe il valore minimo per i Paesi più indebitati allo 0,5 per cento del PIL.

⁴⁰ La norma specifica che tale definizione è coerente con l'ordinamento dell'Unione europea. In proposito, si ricorda che in base alla disciplina europea, qualora si produca un evento inconsueto, al di fuori del controllo dello Stato interessato, che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'insieme dell'Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa. L'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, che contiene il *Fiscal compact*, prevede che le parti contraenti potranno temporaneamente deviare dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di aggiustamento solo nel caso di circostanze eccezionali, intese come eventi inconsueti non soggetti al controllo dello Stato interessato che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del patto di

Qualora per fronteggiare i suddetti eventi eccezionali, il Governo ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico dovrà presentare alle Camere due diversi documenti:

- una relazione di aggiornamento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e
- una specifica richiesta di autorizzazione, che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi eccezionali. Il piano di rientro deve essere attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali lo scostamento è autorizzato, tenendo conto dell'andamento del ciclo economico⁴¹.

In conformità al disposto costituzionale di cui all'art. 81, secondo comma, la deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti (art. 6, comma 3, l. 243/2012). Al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali, ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche, il piano di rientro potrà essere aggiornato con le medesime modalità di cui al comma 3⁴².

In riferimento alle misure per il controllo del debito pubblico, invece, l'art. 4 della legge 243/2012 interviene senza apportare modifiche al limite massimo di debito consentito (che rimane pertanto quello stabilito dal trattato di Maastricht del 60 per cento del PIL). In aggiunta è previsto che nel caso in cui il debito pubblico raggiunga cifre pericolosamente al di sopra del rapporto indicato dall'ordinamento dell'Ue, le Amministrazioni pubbliche dovranno "garantire una riduzione dell'eccedenza" pari alla riduzione del debito di 1/20 all'anno, comunque calibrato per ogni Stato in relazione a parametri diversi, fra cui rientrano le passività connesse all'invecchiamento della popolazione e il livello del debito privato⁴³. L'Italia, perciò, che detiene un rapporto debito-PIL superiore al 120 per cento, nel definire gli

stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine.

⁴¹ A seguito dell'esame in sede referente è stata soppressa la norma, contenuta nel testo iniziale della proposta di legge, che imponeva la previsione nel piano di rientro di un tasso minimo, non inferiore allo 0,5 per cento del PIL, di correzione annuale dello scostamento in termini strutturali rispetto all'obiettivo programmatico.

⁴² Le medesime procedure di cui al comma 3 si applicano altresì qualora il Governo intenda ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie al fine di fronteggiare gli eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato. La relazione illustrativa rileva, in proposito, come la disposizione sia diretta a non incentivare il ricorso ad operazioni finanziarie "sotto la linea".

⁴³ Anche in questo caso, la misura ripropone quanto disposto dal regolamento (UE) n. 1177/2011, il quale stabilisce che gli Stati il cui debito supera il 60% del PIL dovranno adottare misure per ridurlo verso in misura sufficiente e con un ritmo adeguato. A questo scopo, si richiede, quale parametro di riferimento, una diminuzione dell'eccedenza di debito al ritmo di un ventesimo all'anno in media negli ultimi tre anni.

obiettivi di medio termine contenuti nei documenti di Programmazione finanziaria e di bilancio relativi al 2014 (da presentare, come noto, entro la fine del 2013), dovrà inserire una posta relativa alla riduzione del debito.

Una disposizione che si profila potenzialmente molto incisiva per le scelte politiche e di bilancio delle Amministrazioni pubbliche, è quella che introduce precisi limiti alla spesa (art. 5). L'articolo 5 introduce infatti delle specifiche regole sulla crescita della spesa, definite anche criteri di prudenzialità, connessi al tasso annuo programmato di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche⁴⁴. Per l'Italia, nel prossimo triennio, il limite massimo per la dinamica dell'aggregato di spesa, definito in sede europea, è pari a una riduzione della spesa in termini reali dello 0,8 per cento annuo, in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo di bilancio di medio termine; mentre in caso di conseguimento dell'obiettivo, il limite di spesa è pari ad una crescita in termini reali dello 0,3 per cento. Tali tassi di variazione sono collegati al quadro di finanza pubblica e alle ipotesi di crescita del PIL potenziale contenute nel DEF presentato ad aprile 2012. Pertanto i medesimi tassi di variazione della spesa potranno modificarsi al variare delle grandezze macroeconomiche.

Oltre alle indicazioni di carattere quantitativo per il controllo del *deficit* e del debito, la legge 243 del 2012 introduce un nuovo strumento volto a controllare eventuali scostamenti del saldo strutturale, diversi da quelli già considerati per il caso di eventi eccezionali. Si tratta di un meccanismo correttivo di tipo "successivo" (art. 8), da adottarsi cioè una volta che lo scostamento si sia già verificato. Nel caso in cui il Governo, con i dati a consuntivo, si accorga che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio (effettuati su previsioni) si discostino in negativo rispetto al risultato dell'esercizio precedente – ovvero ai risultati dei due esercizi precedenti – e qualora ritenga che tale scostamento si rifletta sui risultati previsti per gli anni compresi nel periodo di programmazione, dopo averne evidenziato cause ed entità, deve indicare delle misure tali da assicurare il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale almeno a decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in

⁴⁴ La disposizione richiama uno dei principi alla base della nuova *governance europea*, ossia il concetto di una politica di bilancio prudente basata su una regola di evoluzione della spesa la cui funzione è quella di agevolare il percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio termine. In particolare, il Patto di stabilità e crescita, come modificato dal *Six pack*, introduce il concetto di *expenditure benchmark*, in base al quale nell'esaminare i progressi ottenuti dagli Stati membri verso il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, il Consiglio UE e la Commissione valuteranno l'evoluzione della spesa pubblica rispetto al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale. L'aggregato di spesa pubblica sottoposto a valutazione è individuato nel totale della spesa delle Amministrazioni Pubbliche, al netto di alcune poste, quali la spesa per interessi, la spesa nei programmi europei pienamente coperta da fondi comunitari e la variazione delle spese non discrezionali per indennità di disoccupazione, con specifici correttivi per le spese di investimento.

cui è stato accertato lo scostamento⁴⁵. Nel testo originario della proposta di legge la nozione di scostamento negativo veniva rapportata al sopradetto parametro numerico dello 0,5 per cento rispetto all'esercizio precedente. Il testo approvato dalla Commissione ha eliminato tale indicazione, operando in luogo della stessa un rinvio alla normativa europea, al fine di consentire che vengano recepite automaticamente – cioè senza interventi di modifica sul testo della legge – eventuali variazioni che dovessero intervenire a livello comunitario.

Nell'eventualità in cui sia già previsto il piano di rientro relativo agli eventi eccezionali di cui al precedente articolo 6, le deliberazioni parlamentari previste da tale ultimo articolo (da adottarsi a maggioranza assoluta da parte di ciascuna Camera) potranno disporre la sospensione dell'operatività del meccanismo di correzione in esame sino all'esercizio precedente a quello da cui ha inizio l'attuazione del piano di rientro⁴⁶.

2.2.2 Le misure destinate a Regioni ed Enti Locali. Fra qualche novità e un dubbio di costituzionalità.

La legge 243/2012, ai sensi della nuova formulazione dell'art. 119 Cost., primo e sesto comma, introduce diverse disposizioni destinate ad incidere sulla gestione finanziaria di Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane e Province autonome di Trento e di Bolzano, già fortemente condizionata dal rispetto del Patto di stabilità interno.

Nella specie, l'art. 9, l. 243/2012 precisa che **l'equilibrio del bilancio delle Regioni e degli Enti locali**, a differenza di quanto previsto per le Amministrazioni pubbliche in generale e per lo Stato in particolare (cfr. *infra*) deve corrispondere al pareggio, sia nella fase di previsione che di rendiconto. In altri termini, il bilancio di Regioni ed Enti locali, per essere in equilibrio, deve registrare:

⁴⁵ La disciplina dettata dall'articolo 8 fa riferimento al meccanismo correttivo automatico previsto dalla normativa UE, e in particolare dall'articolo 3, paragrafo 1, del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (*Fiscal Compact*) nel quale, sulla base dell'obiettivo di medio termine (OMT) stabilito dalla lettera *b*) la successiva lettera *θ*) dispone che “qualora si constatino deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, è attivato automaticamente un meccanismo di correzione. Tale meccanismo include l'obbligo della parte contraente interessata di attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito”. Ai fini della individuazione della “deviazione significativa” stabilita dalle predette disposizioni, l'articolo 6, paragrafo 3, lettera *a*), del regolamento (CE) n. 1466/1997, come modificato dal regolamento n. 1175/2011, prevede che la stessa si determini qualora la deviazione del saldo strutturale corrisponda ad “almeno allo 0,5 per cento del Pil in un singolo anno o almeno allo 0,25 del Pil in media annua per due anni consecutivi”.

⁴⁶ La Relazione illustrativa precisa in proposito che tale sospensione è prevista in conformità a quanto previsto nei principi comuni elaborati dalla Commissione europea. Sul punto, si v. la Comunicazione della Commissione COM(2012)342 *final*, che, con riferimento alla clausola di salvaguardia – vale a dire quegli eventi eccezionali che consentono di discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico – ammette possa prevedersi una sospensione del meccanismo di correzione, che deve riprendere al cessare dell'applicazione della clausola.

- un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali (come peraltro già previsto per gli enti locali dal TUEL, D. Lgs. 267/2000, spec. artt. 151 e 162)⁴⁷;
- un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti (la quota in conto interessi è già inclusa nell'ambito delle spese correnti). Tale formula implica che le entrate correnti devono assicurare le risorse sufficienti per rimborsare eventuali prestiti assunti.

Nel caso in cui si riscontri un eventuale squilibrio nei saldi di bilancio, sia nel saldo complessivo, sia nel saldo di parte corrente – quest'ultima integrazione costituisce una novità – le Regioni⁴⁸ e gli Enti locali hanno l'obbligo di adottare misure di correzione per il recupero dello squilibrio nel triennio successivo⁴⁹.

È poi fatta salva la possibilità di prevedere con legge dello Stato ulteriori obblighi per gli enti territoriali in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, come prevede attualmente la normativa sul Patto di stabilità interno, seguendo criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità.

Con riferimento al **ricorso all'indebitamento** da parte delle Regioni, dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Province autonome di Trento e Bolzano, l'art. 10 ribadisce⁵⁰ che esso è consentito solo per finanziare spese di investimento, tuttavia introduce

⁴⁷ Per gli enti locali, i principi e le norme fondamentali in tema di ordinamento finanziario e contabile sono contenute nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al D. Lgs. n. 267/2000. In particolare, nell'articolo 151 è previsto che gli enti locali deliberano il bilancio di previsione per l'anno successivo, osservando, tra gli altri, il principio del pareggio finanziario. Tale principio è ribadito nell'articolo 162 relativo ai principi di bilancio, in cui è precisato che “gli enti locali deliberano annualmente il bilancio di previsione finanziario redatto in termini di competenza, per l'anno successivo, osservando i principi di unità, annualità, universalità ed integrità, veridicità, pareggio finanziario e pubblicità. La situazione corrente, come definita al comma 6 del presente articolo, non può presentare un disavanzo”.

⁴⁸ Per quanto concerne le regioni, si ricorda che i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità sono contenute nel decreto legislativo n. 76 del 2000 e negli statuti speciali (nonché nelle norme di attuazione) per le regioni a statuto speciale e le province autonome. Ciascuna regione – e provincia autonoma – ha quindi disciplinato la materia contabile nella legge regionale di contabilità. L'articolo 5 del citato decreto legislativo n. 76 del 2000, dispone in merito all'equilibrio del bilancio, nel senso che in ciascun bilancio annuale il totale dei pagamenti autorizzati non può essere superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione sommato alla presunta giacenza iniziale di cassa. La norma prevede altresì che il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nei limiti della normativa vigente.

⁴⁹ Il comma 3 disciplina le modalità di utilizzo degli eventuali saldi positivi di bilancio. E' previsto in particolare che essi siano destinati all'estinzione del debito maturato dall'ente. E' altresì prevista, nel rispetto dei vincoli comunitari e dell'equilibrio dei bilanci, la possibilità dell'utilizzo degli avanzi di amministrazione per finalità di investimento, con obbligo di comunicazione nell'ambito di una procedura di intesa a livello regionale finalizzata a consentire l'accesso al debito per finalità di investimento.

⁵⁰ Le regole per l'indebitamento degli enti locali sono contenute nel TUEL (articoli da 202 a 205-*bis*). In particolare, il TUEL afferma il principio secondo il quale il ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali è

due importanti novità. Il ricorso all'indebitamento è possibile, infatti, solo se sussistono le seguenti due condizioni:

- contestualmente siano adottati dei piani di ammortamento della durata non superiore alla vita utile dell'investimento (per evitare, cioè, la rinegoziazione dei debiti già esistenti)⁵¹; e
- apposite intese regionali garantiscano l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della Regione (compresa la medesima Regione).

Tale previsione corrisponde a quanto previsto nell'articolo 119, ultimo comma, Cost., come novellato dalla legge costituzionale n. 1/2012, il quale dispone, come condizione per il ricorso all'indebitamento, oltre alla predisposizione di un piano di ammortamento, anche il rispetto dell'equilibrio di bilancio per il complesso degli enti di ciascuna regione⁵².

La relazione alla legge 243/2012 evidenzia, inoltre, che la possibilità di utilizzare, a fini di investimento, i saldi di bilancio, non è prevista dal testo costituzionale e rappresenta quindi una misura di flessibilità aggiuntiva che tiene conto del contributo fornito dagli enti locali alla crescita economica. È poi permesso a ciascun ente territoriale di ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione⁵³.

Un altro limite all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali è rappresentato invece dalla previsione del concorso di tutte le Amministrazioni territoriali alla sostenibilità del debito pubblico (art. 12). La legge 243/2012 prevede, infatti, che nelle fasi

ammesso esclusivamente nelle forme previste dalle leggi vigenti in materia e per la realizzazione degli investimenti.

⁵¹ Per quanto concerne i limiti all'indebitamento, l'articolo 204 del TUEL dispone che è consentito all'ente locale di assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi non superi i seguenti limiti calcolati in percentuale delle entrate correnti: 8 per cento per l'anno 2012, 6 per cento per l'anno 2013, 4 per cento a decorrere dall'anno 2014. Per le Regioni a statuto ordinario, la disciplina è contenuta all'articolo 23 del D. Lgs. 76/2000 e all'articolo 10 della legge 281/1970, come modificato dalla legge di stabilità 2012 (L. 183/2011, dell'art. 8, comma 2). Ulteriori disposizioni possono essere contenute in ciascuna legge regionale di contabilità. Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, la disciplina della contrazione di mutui per investimenti è dettata da norme di principio contenute negli statuti speciali - o nelle norme di attuazione - norme comunque di rango costituzionale e dalle norme dettate da ciascuna legge regionale di contabilità. Secondo quanto disposto dalle norme statutarie la Regione ha facoltà di assumere mutui ed emettere prestiti interni per provvedere ad investimenti per una cifra annuale non superiore alle entrate ordinarie; è inoltre esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dalle stesse contratti.

⁵² Ai fini dell'intesa è previsto che ciascun ente comunichi, ogni anno, alla Regione, ovvero alla provincia autonoma, di appartenenza, il saldo di cassa tra entrate finali e spese finali che prevede di conseguire e gli investimenti che intende realizzare, mediante il ricorso all'indebitamento ovvero mediante l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti.

⁵³ In caso poi di mancato rispetto degli equilibri a livello regionale in sede di rendiconto, il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della Regione interessata, compresa la medesima regione, ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto. La disciplina dei criteri e delle modalità di attuazione dell'articolo 10 è demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

favorevoli al ciclo economico, le Regioni e gli enti locali designino un contributo da destinare al Fondo per l'ammortamento dei Titoli di Stato, il cui ammontare rientra nelle spese del bilancio dell'ente.

Un aspetto particolarmente importante affrontato dalla legge rinforzata concerne la disciplina del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali (articolo 11) ai sensi di quanto previsto dall'art. 5, comma 1, lett. *g*), della l. cost. 1/2012. La previsione di meccanismi idonei a garantire l'integrale finanziamento dei Lep in specifiche congiunture risulta funzionale e necessaria per assicurare il godimento di diritti costituzionalmente garantiti. A questo scopo è prevista l'istituzione di un Fondo straordinario nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento da parte dello Stato consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo del saldo del conto consolidato. La dotazione del fondo è determinata nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, sulla base della stima degli effetti dell'andamento del ciclo economico e tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti territoriali, influenzata dall'andamento del ciclo economico. Inoltre, qualora le Camere autorizzino, ai sensi dell'articolo 6, scostamenti temporanei del saldo strutturale rispetto all'obiettivo programmatico, l'ammontare del Fondo viene determinato anche tenendo conto delle conseguenze degli eventi eccezionali sulla finanza degli enti territoriali⁵⁴.

Va peraltro rammentato che per la sanità, i Livelli essenziali di assistenza (i c.d. Lea) definiti per la prima volta dal d.p.c.m. 29 novembre 2001⁵⁵ sono stati recentemente aggiornati dal D.L. 158 del 2012, "Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute, convertito con modificazioni dalla L. 8 novembre 2012, n. 189", in S.O. n. 201, relativo alla G.U. 10/11/2012, n. 263. Ai sensi di questa ultima legge, il Ministro della salute, prof. Renato Balduzzi, ha aggiornato i Livelli essenziali di assistenza, come previsto, entro il 31 dicembre 2012. Il provvedimento è stato inviato per il concerto al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dovrà poi acquisire l'intesa della Conferenza Stato-Regioni, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti che si potranno esprimere

⁵⁴ Il riparto del Fondo tra gli enti territoriali che fanno ricorso all'indebitamento ai sensi dell'articolo precedente è demandato a un D.P.C.M., da adottare sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e previo parere parlamentare da esprimere entro giorni dalla trasmissione alle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dal ciclo economico e degli effetti degli eventi di cui al comma 2 sulla finanza dei singoli enti (comma 3).

⁵⁵ Il DPCM. 29 novembre 2001 di "Definizione dei Livelli essenziali di assistenza" che elenca, negli allegati, le attività e le prestazioni incluse nei Livelli, le prestazioni escluse, le prestazioni che possono essere fornite dal Servizio sanitario nazionale solo a particolari condizioni.

anche a Camere sciolte. Per quanto riguarda, invece, un'altra importante porzione del *welfare*, ossia l'assistenza sociale, occorre ricordare che i livelli essenziali delle relative prestazioni (i c.d. Liveas) – purtroppo – non sono ancora stati definiti⁵⁶.

A margine della trattazione riguardante le misure riservate a Regioni ed Enti locali (rientranti nel Capo IV della legge), occorre soffermarsi sulla disposizione di cui all'art. 21, l. 243/2012, che ne posticipa l'entrata in vigore al 1° gennaio 2016 e non al 2014, come per tutte le altre disposizioni (ad esclusione dell'art. 15, cfr. *infra*).

L'entrata in vigore differita di queste importanti disposizioni si pone in evidente contrasto con l'entrata in vigore al 1° gennaio 2014 stabilita per l'art. 119, primo e sesto comma, di cui le disposizioni in commento costituiscono l'attuazione. Nasce l'interrogativo sulla sorte dei principi costituzionali sanciti dall'art. 4 della legge cost. n. 1/2012, destinati ad entrare in vigore nel 2014, dal momento che la loro disposizione “di dettaglio” sembra posticipata al 2016.

Mentre il differimento al 2014 previsto dalla Costituzione è finalizzato a garantire l'adeguamento delle nuove disposizioni con la previgente disciplina sia a livello statale che territoriale, nonché con l'intero impianto del federalismo fiscale; l'entrata in vigore posticipata per una sola parte della riforma rischia di provocare una paralisi del sistema⁵⁷. In questa prospettiva sembra condivisibile la considerazione sul dubbio di costituzionalità dell'art. 21, terzo comma, l. 243/2012, laddove rinvia al 2016 l'entrata in vigore delle disposizioni poc'anzi ricordate. Secondo Jorio – che ha formulato per primo questo dubbio – la disposizione in esame sarebbe incostituzionale poiché non tiene conto dell'art. 6, l. cost.

⁵⁶ Sui livelli essenziali delle prestazioni la bibliografia è vastissima, *ex multis*, si vv. P. BONETTI, *Profili costituzionali dell'accesso ai diritti sociali nella legge regionale lombarda 3/2008*, in Giuliana Carabelli e Carla Facchini (a cura di), *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassetamenti, prospettive*, Franco Angeli, 2010; G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Cedam, 2007; E. BALBONI, *Il concetto di “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, p. 1103; ID., *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), cit., p. 27 ss.; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2002, pp. 345 ss.; C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto Pubblico*, 2002, p. 881 ss.; A D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 15 ss.; A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1063 ss.; A. ROVAGNATI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute: un primo esempio di attuazione della previsione di cui alla lett. m)*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1141 ss.; A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e “livelli essenziali” nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1199 ss.

⁵⁷ Sembra condividere questa preoccupazione anche E. JORIO, *L'efficacia della Costituzione non è differibile (...) eppure si prova ancora una volta a fare il contrario con la legge di stabilità*, cit., laddove teme addirittura per il differimento al 2014.

1/2012, il quale stabilisce che “le disposizioni in essa previste e, comunque, da essa derivanti, «si applicano a decorrere dall’esercizio finanziario relativo all’anno 2014»”⁵⁸.

È auspicabile, quindi, che tale problema, peraltro non rilevato dalla relazione del Servizio studi - Dipartimento istituzioni della Camera (*Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale*, 5 dicembre 2012, n. 473) possa trovare adeguata soluzione nelle successive vicende che coinvolgeranno il processo di attuazione di questa riforma.

2.2.3 Le misure destinate allo Stato, fra novità e dubbi di costituzionalità.

Con riferimento ai limiti c.d. quantitativi imposti allo Stato nell’esercizio del bilancio, la legge 243/2012 introduce un’importante innovazione strettamente connessa al primo comma dell’art. 81 Cost., come riformato. Più precisamente, l’articolo 14 stabilisce che **l’equilibrio** del bilancio dello Stato corrisponde al valore del saldo netto da finanziare o da impegnare coerente con gli obiettivi programmatici di equilibrio stabiliti all’articolo 3, prescrivendo che i valori del saldo netto da finanziare e da impiegare siano indicati sia in termini di competenza che di cassa. Sarà la legge di bilancio ad indicare il valore cui deve corrispondere l’equilibrio, per ciascuno degli anni del triennio di riferimento (si ricorda che in conformità con la normativa europea di riferimento, la nuova legge di bilancio copre un periodo di tre anni).

È inoltre previsto che nel caso in cui la legge di bilancio introduca nuovi o maggiori oneri, questi devono essere compatibili con il rispetto dell’equilibrio tra le entrate e le spese. A differenza della versione inizialmente presentata alle Camere, dove l’equilibrio doveva risultare anche nel rendiconto, la versione definitiva dell’art. 14 prevede che il rendiconto generale dello Stato (cioè il conto consuntivo da presentare entro il 30 giugno, e relativo all’esercizio finanziario chiuso il precedente 31 dicembre) indica il saldo netto da finanziare *effettivamente conseguito* nell’anno di riferimento, dando evidenza degli *eventuali scostamenti* rispetto al valore di equilibrio del saldo indicato dalla legge di bilancio⁵⁹.

La disciplina della legge di bilancio costituisce uno strumento a carattere essenzialmente operativo – più che quantitativo – riservato allo Stato per il conseguimento e il mantenimento dell’equilibrio dei conti.

⁵⁸ E. JORIO, *Quanto peserà la legge attuativa del “pareggio di bilancio” sull’attività delle regioni e degli enti locali?*, Astrid, n. 1/2013, p. 8.

⁵⁹ Corsivo aggiunto, N.d.r. Nella relazione allegata al disegno di legge recante il rendiconto generale dello Stato devono essere evidenziate le ragioni dello scostamento rispetto al valore indicato dalla legge di bilancio, tenendo anche conto delle eventuali variazioni derivanti dall’applicazione delle procedure statistiche relative al calcolo del saldo strutturale previste dall’ordinamento dell’Unione europea (cfr. art. 14, comma 4).

In particolare, l'articolo 15 provvede a conferire al bilancio una valenza di legge sostanziale, in coerenza con la scelta costituzionale di cui al nuovo art. 81 Cost. Oltre a formalizzare le previsioni di entrata e di spesa in base alla disciplina vigente, la legge di bilancio potrà quindi introdurre disposizioni volte a modificare la legislazione vigente.

È inoltre prevista – in termini fortemente innovativi – l'unificazione in un unico documento (la legge di bilancio) degli attuali contenuti della legge di stabilità e della legge di bilancio⁶⁰, come previsti dalla vigente legge di contabilità nazionale (rispettivamente, all'articolo 11 e agli articoli 21-30 della legge n. 196 del 2009)⁶¹.

Fra le maggiori novità che interesseranno la legislazione contabile, al fine di garantire alla legge di bilancio una maggiore trasparenza, l'articolo 15 prevede che essa venga articolata in due sezioni, una relativa alla formalizzazione della legislazione vigente e una recante le misure innovative e modificative.

Un ulteriore cambiamento si riflette sulla distinzione delle voci riferite alle entrate e alla spesa. Le entrate saranno suddivise in titoli, in base alla natura e alla provenienza dei cespiti, e in tipologie, ai fini dell'accertamento dei cespiti; la spesa invece si suddividerà in missioni e in programmi, e non più anche in capitoli.

È infine previsto un rinvio alla legislazione ordinaria al fine di disciplinare le modalità attuative dell'articolo 15 in esame. In sede referente è stata soppressa la previsione – originariamente contenuta nella norma in esame – che rimetteva alla legge dello Stato anche la determinazione di eventuali ulteriori vincoli ed obiettivi della legge di bilancio.

Sotto il profilo normativo, le norme introdotte dall'articolo 15, come modificate in sede referente, sembrerebbero pertanto assumere la valenza di principi generali cui la legislazione contabile dovrà conformarsi nel disciplinare puntualmente la legge di bilancio, rinviando alla legislazione ordinaria le sole modalità attuative⁶². In tal modo verrebbe sancito un duplice

⁶⁰ Il nuovo disegno di legge di bilancio racchiude pertanto in sé le funzioni attualmente svolte dai due citati documenti, oltre a formalizzare le previsioni di entrata e di spesa in base alla disciplina vigente (attuale disegno di legge di bilancio), e assume un contenuto sostanziale, incidendo sulla legislazione vigente, attraverso l'introduzione di disposizioni in materia di entrata e di spesa volte a innovare la legislazione vigente, purché con effetti finanziari limitati al periodo considerato dal bilancio pluriennale (attuale disegno di legge di stabilità).

⁶¹ Legge 31 dicembre 2009, n. 196, "Legge di contabilità e finanza pubblica", G. U. n. 303 del 31 dicembre 2009 - Supplemento ordinario n. 245. Tale legge è entrata in vigore il 1° gennaio 2010, abrogando la precedente legge in materia, la n. 468 del 1978. Occorre, peraltro, ricordare che la tradizionale concezione della legge di bilancio come legge meramente formale, che fotografa i fattori legislativi di spesa senza poterli modificare, appare in parte già superata dalle norme in materia di flessibilità del bilancio, introdotte nella nuova legge di contabilità e da altre recenti modifiche legislative, in base alle quali attraverso la legge di bilancio è possibile effettuare rimodulazioni delle dotazioni finanziarie relative anche a fattori legislativi nell'ambito delle c.d. spese rimodulabili, compensative all'interno di un programma o tra programmi di una medesima missione di spesa (articolo 23, comma 3, della legge di contabilità).

⁶² L'ultimo comma dell'art. 15 prevede, infatti, che "Con legge dello Stato sono disciplinate le modalità di attuazione del presente articolo".

livello di valenza dei contenuti della legislazione in materia di bilancio, uno di carattere generale «rafforzato» e l'altro più specifico rinviato alla legge ordinaria, consentendo in tal modo un processo più graduale, ma anche eventualmente più ambizioso, nella riforma della legge di bilancio.

La legge 243/2012 stabilisce all'art. 21 che le disposizioni di cui all'art. 15, ossia la nuova disciplina destinata a modificare il contenuto della legge di bilancio entrerà in vigore a partire dal 1° gennaio 2016. Anche questa misura – come segnalato in precedenza rispetto alle disposizioni riservate a Regioni ed Enti locali – rischia di incorrere nel vizio di illegittimità costituzionale, poiché l'art. 6, legge cost. 1/2012 prescrive espressamente che le disposizioni previste e derivanti dalla legge di attuazione dell'articolo 81, u.c., Cost. «si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014».

Peraltro occorre notare che anche la scelta di riservare a una legge ordinaria l'attuazione di quanto la Costituzione demanda a una legge da approvare a maggioranza assoluta, sembra porre qualche problema di costituzionalità, per violazione del sesto comma dell'art. 81 Cost.

A questo punto però occorre chiarire quale sia il soggetto in grado di far valere un eventuale vizio di costituzionalità e quale via possa percorrere.

2.3 Le misure di controllo e di garanzia affidate a specifici organi.

La possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale in via incidentale per l'accertamento della violazione dell'art. 81 Cost. è considerata particolarmente impervia⁶³. La ragione di questo *impasse* è eminentemente giuridica: poiché il vincolo imposto dall'art. 81 Cost. riguarda “rapporti fra istituzioni, più che relazioni intersoggettive ... la [sua] violazione solo eccezionalmente può essere rilevata dal *quavis de populo* e piuttosto coinvolge le attribuzioni dei diversi organi e poteri chiamati a vigilare sull'osservanza delle norme finanziarie della Costituzione: la Corte dei conti, la Corte costituzionale, il governo, il Presidente della Repubblica nell'esercizio del potere di rinvio delle leggi con richiesta di riesame, ai sensi dell'art. 74 della Costituzione”⁶⁴. Per questo motivo la maggioranza delle questioni poste in

⁶³ L'A. ricorda che delle circa 300 pronunce complessivamente emesse dalla Consulta dal suo funzionamento al deposito del 30 luglio 2012 in riferimento a questioni in cui l'art. 81 Cost. era evocato come parametro, “meno di un terzo sono state rese in esito a giudizi sollevati in via incidentale”, cfr. G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola sul pareggio di bilancio*, cit., p. 214.

⁶⁴ *Idem*, pp. 214-215. Per un approfondimento su questa funzione presidenziale si rinvia alla bibliografia richiamata dall'A. *ivi sub* nota n. 8.

relazione all'art. 81 Cost. ha assunto la forma dei giudizi in via d'azione, per violazione dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa⁶⁵.

Pertanto, fin dalla sua originaria formulazione l'art. 81 Cost. “ha operato prevalentemente come meccanismo di controllo statale sui bilanci regionali, per l'incidenza di questo sull'equilibrio generale delle finanze pubbliche” oltre che sul rispetto dei vincoli comunitari, mentre non ha mai consentito il controllo sulla legge di bilancio, che non è mai stata oggetto di scrutinio costituzionale⁶⁶.

La riforma dell'art. 81 Cost. non solo non ha mutato la situazione attuale, ma sembra aver addirittura aumentato le difficoltà del controllo giurisdizionale per farne valere la mancata osservanza. Con riferimento alle modalità di accesso alla Consulta, la possibilità di scegliere la via incidentale rimane pressoché preclusa, dal momento che si pone il problema di individuare le disposizioni della legge di bilancio da dichiarare illegittime. Proprio la difficoltà di individuare fra le diverse misure aventi effetti finanziari quella che determina la violazione del limite di disavanzo fa propendere per la soluzione che vuole riferire la violazione a tutte le previsioni della legge di bilancio, quindi alla legge nel suo complesso. Questa soluzione, se può apparire ragionevole sul piano del ragionamento giuridico, pone tuttavia non pochi problemi da punto di vista della politica costituzionale, poiché dalla legge di bilancio dipende l'intero funzionamento dell'apparato statale. Non pochi problemi si aprono dunque in relazione non solo agli effetti di un'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della legge di bilancio⁶⁷, ma – ben prima – in relazione alla modalità con cui il giudice rimettente dovrebbe presentare il ricorso per rispettare la regola della rilevanza: dovrebbe dimostrare di fare applicazione nel corso del giudizio di tutte le disposizioni della legge di bilancio.

Occorre ricordare peraltro che già nella fase di discussione al Senato della legge costituzionale 1/2012 era stato soppresso l'articolo 2 della riforma, che era stata votata dalle Commissioni riunite Affari Costituzionali e Bilancio della Camera in sede referente. La prima versione, recuperando la proposta di Beniamino Andreatta formulata nella Commissione

⁶⁵ Non si può certo tralasciare la possibilità di impugnazione diretta da parte del Governo nel giudizio in via principale. Tale atto però si connota di un forte peso politico e pertanto molto dipenderà anche dall'affinità fra l'Esecutivo nazionale e le diverse Giunte regionali. Di fatto il rischio è di veder sfumare la garanzia di imparzialità nel riportare alla Corte costituzionale identiche violazioni delle regole di bilancio da parte di Regioni diverse. Cfr. in questo senso, ancora, G. SCACCIA, op. ult. cit., p. 219; l'A. ipotizza anche la possibilità di rafforzare i poteri di controllo preventivo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge, modificando l'art. 74 Cost. ai fini di prevedere che “le leggi rinviate alle Camere per violazione dell'art. 81 Cost. debbano essere riapprovate con una maggioranza qualificata”.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 216.

⁶⁷ Per un approfondimento su questo aspetto, si rinvia alle chiare ed efficaci riflessioni di G. SCACCIA, op.ult. cit., pp. 240-246.

Bozzi nel 1984, disciplinava il ricorso in via diretta alla Corte costituzionale da parte della Corte dei Conti⁶⁸. La soppressione di una previsione di questo genere ha sollevato numerosi dubbi riguardo all'effettiva cogenza della normativa costituzionale. In particolare tali dubbi risultano confermati dalle osservazioni del presidente della Corte dei conti, Luigi Giampaolino, che riteneva tale disposizione "indispensabile per assicurare l'effettiva chiusura di un sistema che vuole garantire l'equilibrio delle entrate e delle spese, e la sostenibilità dell'indebitamento delle amministrazioni pubbliche". Secondo il presidente della Corte dei conti, "non ci si può, infatti, limitare a prevedere un sistema di analisi, verifica e valutazione senza prevedere anche un indispensabile momento e una procedura di chiusura, con carattere sanzionatorio, di competenza della Corte costituzionale su iniziativa della magistratura competente che, come si è detto, non può essere individuata che nella Corte dei conti"⁶⁹.

Anche la maggiore dottrina peraltro aveva auspicato che l'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione fosse accompagnata dall'attribuzione in capo alla Corte dei conti – nonché alle minoranze parlamentari – di poteri di ricorso diretto e tempestivo alla Corte costituzionale⁷⁰, per evitare che le pronunce in merito a eventuali violazioni fossero emesse alcuni anni dopo l'entrata in vigore delle norme in questione. Tale misura avrebbe permesso di rafforzare il nostro sistema delle garanzie costituzionali e, al tempo stesso, di

⁶⁸ Nella "Commissione Bozzi" Augusto Barbera e Nino Andreatta individuarono una soluzione nella possibilità per la Corte dei conti di valutare il costo effettivo delle leggi approvate dalle Camere negli esercizi precedenti, potendo altresì investire la Corte costituzionale dei giudizi nei confronti delle leggi non conformi alle norme in questione. È bene ricordare che nel corso degli anni successivi furono avanzate altre proposte di riforma dell'art. 81 Cost., sia nel 1993 (dalla Commissione Parlamentare per le riforme istituzionali, De Mita-Iotti) sia nel 1997 (dalla Commissione bicamerale D'Alema).

⁶⁹ Come ebbe a precisare il Presidente della Corte dei conti, Giampaolino, "Non appare dubbio che la Corte costituzionale, quale giudice delle leggi, debba continuare a conoscere delle questioni relative alle eventuali violazioni delle statuizioni dell'art. 81, e che il giudice remittente in via generale non possa che continuare ad essere la Corte dei conti. Ciò posto, si ritiene però che si rendano necessarie innovazioni alle modalità di accesso di quest'ultima alla Corte costituzionale (...). Sinora, infatti, la Corte dei conti ha potuto rimettere al giudice delle leggi le questioni di legittimità costituzionale soltanto in via incidentale, in occasione o del giudizio sulle variazioni di bilancio nella tradizionale sede del controllo preventivo o del giudizio di parifica sul rendiconto generale dello Stato e delle regioni a statuto speciale. Si tratta di un procedimento che coinvolge soltanto una parte delle leggi aventi riflessi finanziari, in quanto non tutte comportano l'adozione di provvedimenti di variazione di bilancio. Appare invece opportuno che, per rispondere ad imprescindibili esigenze di tempestività e di completezza, da cui dipende in definitiva l'effettiva incisività del sistema, sia consentito alla Corte dei conti l'accesso in via principale alla Corte costituzionale per tutte le questioni inerenti alle statuizioni dell'art. 81 e che tale principio, per le sue implicazioni di natura ordinamentale, sia recepito direttamente dal testo costituzionale attraverso una integrazione dello stesso articolo", Corte dei Conti, Ss. riunite in sede di controllo, *Elementi per l'audizione in materia di introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, 26 ottobre 2011, pp. 16-17.

⁷⁰ Si veda la recente ricostruzione di G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, 25 settembre 2012, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2012, pubblicato anche in *Il Filangieri. Quaderno 2011*, Napoli, Jovene, ottobre 2012; A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC* n. 3/2011, 2; G. BOGNETTI, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC* n. 4/2011, 5-6; N. LUPO, *Indagine conoscitiva delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio*, seduta di lunedì 17 ottobre 2011, resoconto stenografico, p. 5; R. PEREZ, *ivi*, 41.

evitare che il peso della valutazione sul rispetto della copertura finanziaria delle leggi ricada per intero, oltre che sul ciclo economico finanziario che si sviluppa nel circuito Parlamento-Governo, sulle spalle del Presidente della Repubblica. Queste osservazioni, tuttavia, non hanno raggiunto l'esito sperato, poiché il testo definitivo non ha recepito la disposizione soppressa.

Rebus sic stantibus, il pressoché unico soggetto legittimato ad agire è la Corte dei conti, anche in questo caso però, non senza difficoltà pratiche. La Corte dei conti, come noto, è legittimata a promuovere l'incidente di costituzionalità nelle sole due sedi di giudizio: il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e il giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato e delle Regioni a statuto speciale⁷¹.

Nel primo tipo di controllo, la Corte dei conti può rilevare davanti alla Corte costituzionale, censurandolo, il difetto di copertura della legge. Tuttavia è ritenuto "assai meno probabile ... risalire [dal difetto di copertura della legge] fino alla denuncia di una violazione della regola sull'equilibrio"⁷², ossia dell'intera legge di bilancio⁷³.

La Corte dei conti, in definitiva, può lamentare una violazione del principio dell'equilibrio solo nel giudizio di parifica volto ad accertare la conformità del rendiconto generale dello Stato alla legge di bilancio, che però giunge a consuntivo, ossia alla fine dell'esercizio finanziario, quando ormai gli effetti contabili e amministrativi della legge censurata si sono prodotti, talora irrimediabilmente.

In questo senso, non può essere certo accolta positivamente la soppressione dalla versione definitiva della legge 243/2012 di quanto stabilito originariamente. Nella versione del ddl presentata alla Camera il 27 novembre 2012 era infatti previsto all'art. 20 che la Corte dei conti potesse svolgere il controllo sul bilancio degli enti pubblici *anche nel corso della gestione*, al fine di garantire un monitoraggio effettivo sull'equilibrio dei bilanci.

Nel corso dell'esame in sede referente è stata soppressa, inoltre, la previsione secondo la quale la Corte esercita la parifica, con le modalità stabilite per il rendiconto dello Stato, sui bilanci delle Regioni a statuto ordinario. Ciò in considerazione della circostanza che tale funzione risulta già affidata alla Corte dall'articolo 1 del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché

⁷¹ La Valle d'Aosta, al pari delle Regioni a statuto ordinario, non è assoggettata al controllo di parificazione.

⁷² *Ibidem*, p. 217.

⁷³ Si aggiunga che dall'esercizio finanziario 2014 – anno di entrata in vigore della riforma costituzionale sul pareggio di bilancio – il terzo comma del previgente articolo 81 Cost. (secondo cui *con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese*) sarà abrogato, perciò l'anzidetta legge potrà introdurre oneri a carico della finanza pubblica, però sarà gravata dall'obbligo di copertura per il congiunto operare dell'abrogazione del terzo comma e della riformulazione del quarto comma del vigente articolo 81 Cost.

ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”, convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213⁷⁴. Proprio in questa prospettiva occorre segnalare che il D.L. n. 174 del 2012 (convertito dalla legge n. 213 del 2012) è intervenuto per adeguare i controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni, di cui all’art. 3, legge n. 20 del 1994.⁷⁵ Sempre ai sensi dell’articolo 3, poi, sono affidati alla Corte dei conti specifici poteri che consentono di verificare, anche in corso di esercizio, la regolarità della gestione finanziaria, gli atti di programmazione, nonché la verifica del funzionamento dei controlli interni di ciascun ente⁷⁶. Obiettivo primario di questo intervento normativo è stato “di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea”, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione⁷⁷.

In ultima analisi, pur essendo apprezzabile l’introduzione dei giudizi di parificazione sui rendiconti delle Regioni a statuto ordinario, la legge rinforzata di attuazione della riforma costituzionale risulta priva, quanto meno con riferimento agli snodi più problematici, di momenti di controllo e verifica in corso di gestione del rispetto del vincolo. Ad ogni modo, ai

⁷⁴ In S.O. n. 206, relativo alla G.U. 07/12/2012, n. 286.

⁷⁵ Nella specie, il comma 3, art. 1 della legge 213 del 2012, entrata in vigore il 1° gennaio 2013, dispone che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti “esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale (...) per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell’osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall’articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell’indebitamento e dell’assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti”. Il medesimo articolo introduce altresì nuove tipologie di controllo di regolarità della gestione (c.d. *auditing* finanziario contabile) correlandolo, tra l’altro, alla necessità di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea. La Corte dei conti potrà dunque svolgere: la verifica semestrale sulle coperture finanziarie adottate dalle leggi regionali; il controllo di regolarità sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti del SSN; la verifica annuale sulla regolarità della gestione e sull’efficacia e sull’adeguatezza del sistema dei controlli interni; il controllo di regolarità sui rendiconti dei Gruppi consiliari e dei Consigli regionali.

⁷⁶ In questo senso il legislatore sembra avere accolto l’ipotesi formulata da Scaccia, di interpretare in modo estensivo l’art. 3, comma 1, legge n. 20 del 1994, che individua gli atti sui quali la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità. Si sarebbe trattato, secondo l’A., di far rientrare nella lettera *c*) di tale articolo (“atti di programmazione comportanti spese”) l’intero “bilancio amministrativo”, che consentirebbe alla Corte dei conti di rilevare la conformità del bilancio all’art. 81 Cost., “così da poter denunciare in tempi molto stretti la violazione della regola del pareggio”, G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., p. 221. L’A. fa notare che in questa ipotesi il giudizio della Corte costituzionale potrebbe sopraggiungere nei primi mesi dell’anno, consentendo così, in caso di accoglimento della questione, una correzione nel corso dell’anno finanziario.

⁷⁷ Altra autorevole dottrina ritiene che le modifiche così introdotte dalla legge 213 del 2012 introducano non pochi problemi di coordinamento con la legge rinforzata di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio, così E. JORIO, *Quanto peserà la legge attuativa del “pareggio di bilancio” sull’attività delle regioni e degli enti locali?*, Astrid, n. 1/2013, p. 7.

sensi delle disposizioni di cui all'art. 20, comma 2, la disciplina delle forme e delle modalità del controllo esercitato dalla Corte dei Conti è demandata alla legge dello Stato⁷⁸.

Rilevante è poi la disciplina dell'organismo di controllo indipendente, denominato "Ufficio parlamentare di bilancio", cui sono affidate le funzioni di: a) analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica; e b) valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio (articolo 16). In questo senso le funzioni di questo nuovo organo risultano per certi aspetti complementari a quelle attribuite dalla stessa legge 243/2012 alla Corte dei conti⁷⁹.

La legge 243/2012 stabilisce che l'Ufficio parlamentare di bilancio, strutturato presso le Camere, "opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione"⁸⁰. Oltre a prevedere la revocabilità dei membri del Consiglio – mediante decreto dei Presidenti delle Camere, su proposta delle Commissioni bilancio delle medesime adottata a maggioranza dei 2/3 dei componenti – l'articolo in esame affida alla potestà regolamentare dell'Ufficio stesso le norme organizzative e di funzionamento, ivi inclusa la disciplina dello stato giuridico del personale operante presso l'organismo. Tale potestà va esercitata previo assenso dei Presidenti delle Camere⁸¹.

⁷⁸ Si osserva al riguardo che il decreto legge n. 174/2012 (legge n. 213/2012) introduce ed implementa le tipologie di controlli, interni ed esterni, sugli enti territoriali. In particolare, all'articolo 1, estende a tutte le Regioni il giudizio di parifica sui rendiconti generali con le stesse modalità procedurali previste per il bilancio statale. Il medesimo articolo introduce inoltre nuove tipologie di controllo di regolarità della gestione (cd. *auditing* finanziario contabile) correlandolo, tra l'altro, alla necessità garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, quali: la verifica semestrale sulle coperture finanziarie adottate dalle leggi regionali; il controllo regolarità sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti del SSN; la verifica annuale sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni; il controllo di regolarità sui rendiconti dei Gruppi consiliari e dei Consigli regionali. Con riferimento poi ai controlli esterni sugli enti locali, il D.L. prevede una implementazione dei poteri della Corte dei Conti, i quali, ai sensi dell'articolo 3, vengono a comprendere, anche in corso di esercizio, la regolarità della gestione finanziaria, gli atti di programmazione, nonché la verifica del funzionamento dei controlli interni di ciascun ente. Alla Corte è anche affidato un potere sanzionatorio nei confronti degli amministratori dell'ente locale. Il D.L. n. 174/2012 dispone che le Sezioni regionali di controllo della Corte esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai fini della verifica di specifici elementi suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico finanziari degli enti. Sono previste specifiche conseguenze nell'ipotesi in cui la Corte riscontri irregolarità e l'ente locale non provveda a rimuoverle.

⁷⁹ In questo senso, si veda anche Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Audizione sulla proposta di legge A.C. 5603*, 4 dicembre 2012, spec. pp. 14 e 15.

⁸⁰ L'Upb è composto di tre membri (di cui un presidente) nominati d'intesa dai Presidenti delle Camere nell'ambito di un elenco di dieci soggetti con competenza a livello sia nazionale che internazionale in materia di economia e finanza pubblica indicati dalle Commissioni bilancio di ciascuna Camera, a maggioranza dei 2/3 dei rispettivi componenti. I membri, la cui opera è incompatibile con altre attività professionali, durano in carica 6 anni, salvo che siano revocati per gravi violazioni dei doveri d'ufficio, e non possono essere confermati.

⁸¹ La complessiva dotazione è stabilita in 30 unità per i primi tre anni di attività dell'Ufficio, e fino a 40 unità successivamente, con possibilità, inoltre, di avvalersi di consulenti ed esperti, da scegliere in un apposito elenco predisposto dall'Ufficio medesimo. È inoltre prevista la figura di un Direttore generale, nominato dal Presidente nell'ambito del personale appartenente all'Ufficio, che sovrintende al funzionamento dei servizi e del personale dell'Ufficio. La complessiva dotazione finanziaria è stabilita dall'articolo 19 in 6 milioni di euro a decorrere dal 2014, attribuiti per metà a ciascuna Camera, e ferma restando la possibilità di rideterminare la dotazione in questione (esclusivamente) con la legge di bilancio. Il bilancio di previsione va approvato entro l'anno precedente a quello cui si riferisce, ed il rendiconto entro il 30 aprile dell'anno successivo, disponendosi inoltre

In ordine alle funzioni dell'UPB (art. 18), esse comprendono l'attività di analisi, verifica e valutazione relativamente a: le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica; l'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi "di maggior rilievo" (espressione che forse potrebbe meglio precisarsi); gli andamenti di finanza pubblica e l'osservanza delle regole di bilancio; l'attivazione e l'utilizzo del meccanismo correttivo di cui all'articolo 8 e gli scostamenti rilevanti previsti dall'articolo 6; la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo; e, infine, ulteriori temi economico-finanziari rilevanti ai fini delle attività in commento.

L'Ufficio, inoltre, svolge una importante e intensa attività di dialogo e comunicazione, potendo corrispondere con tutte le amministrazioni pubbliche e con gli enti di diritto pubblico, nonché con gli enti partecipati da soggetti pubblici, cui richiede, oltre a dati ed informazioni, "ogni forma di collaborazione ritenuta utile per l'adempimento delle sue funzioni istituzionali"; può altresì avere accesso a tutte le banche dati in materia di economia o di finanza pubblica, costituite o alimentate dalle amministrazioni ed enti di cui sopra.

3. Problemi e prospettive di una riforma silenziosa.

Alla luce di quanto osservato finora, quello che occorre rilevare è la scarsa presenza di dibattito giuridico, oltre che politico, nella fase immediatamente precedente e in quella successiva alla modifica costituzionale intervenuta ai sensi della legge cost. 1/2012, tanto da riservarle l'appellativo da parte della dottrina costituzionale di una riforma "silenziosa"⁸².

Fra la dottrina che comunque ad oggi si è confrontata con questa riforma, una parte, che potremmo definire "estrema", sembra concludere che le disposizioni introdotte non importino una vera e propria riforma della Costituzione, poiché lascerebbero alla classe di governo potenziali margini di elusione, al punto da poter "continuare a spendere anche quando i soldi non ci sono, ricorrendo a trucchi noti come l'interpretazione generosa dei casi di eccezionalità o delle fasi avverse o dei livelli essenziali"⁸³. Fra le critiche più accese, si lamenta anche che l'assenza di un tetto alla pressione fiscale e alla spesa pubblica possa rendere il vincolo al

che sia il bilancio preventivo che il rendiconto sono trasmessi ai Presidenti delle Camere e pubblicati in allegato ai rispettivi bilanci.

⁸² Non a caso A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, 10 gennaio 2012, in www.forumcostituzionale.it, parla di "revisione affrettata".

⁸³ S. SILEONI, *Pareggio di bilancio in costituzione. Davvero?*, 25 aprile 2012, consultabile al sito <http://www.chicago-blog.it>

pareggio un mero obiettivo di saldo, raggiungibile anche con il depauperamento dei bilanci privati e con il sacrificio del risparmio e degli investimenti dei contribuenti⁸⁴.

Secondo una dottrina più moderata, invece, la riforma italiana del pareggio di bilancio non può essere considerata una riforma solo formale della Costituzione, perché di fatto introduce una novità sostanziale nell'ordinamento⁸⁵. Non è dunque una riforma a "Costituzione invariata"⁸⁶.

Sembra comunque indubbio che la costituzionalizzazione del principio di equilibrio di bilancio, se letta congiuntamente al profilo prescrittivo del nuovo art. 81, primo comma, Cost – che impone di porre in essere politiche anticicliche –, non sia affatto sinonimo di pareggio ed anzi consenta, in determinati contesti, politiche in disavanzo⁸⁷.

In questa sede sembra utile dirigere alcune osservazioni critiche essenzialmente su due fronti: il coordinamento con le fonti del diritto comunitario cui questa riforma si ispira; e il coordinamento della novella costituzionale con la legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale, e con i relativi decreti attuativi.

Sul primo aspetto, è stato notato come la forma pattizia e non regolamentare delle recenti disposizioni adottate dall'Europa per contenere il *deficit* e assicurare un pareggio di bilancio nei prossimi anni, svelino sia una debolezza dell'Unione in termini economici, sia una mancanza di una politica e di una strategia comuni ai Paesi dell'Unione: "si pretende di colmare l'assenza di strumenti operativi (l'emissione di *Eurobond*, ad esempio) sostituendoli con proclami politici e regolamenti vincolanti che incidono però più sui comportamenti dei singoli Paesi che non sulla strategia comune dell'Unione"⁸⁸. Il carattere emergenziale di tali disposizioni – che al momento si pongono al di fuori del diritto dell'Unione – giustificato dalla fase di grande instabilità dei mercati internazionali, renderebbe comprensibile perché, pur in mancanza di un obbligo esplicito, alcuni Paesi dell'eurozona abbiano modificato o si

⁸⁴ G. DI GASPARE, *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in G. Di Gaspare, N. Lupo (a cura di), *Atti del Convegno*, Giuffrè, Milano, 2005.

⁸⁵ In questo senso si v., N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., pp. 89-144, reperibile al sito www.astrid.eu; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, (8/5/2012), in rivista *AIC*, n. 2/2012, p. 2 s.; F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, www.federalismi.it, n. 5, 2012.

⁸⁶ G. M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, cit., p. 157.

⁸⁷ Cfr., A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., p. 3; *contra*, F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, cit., p. 4, secondo il quale il nuovo art. 81 Cost. non consentirebbe, contrariamente al *Fiscal Compact*, politiche economiche in regime di seppur minimo disavanzo.

⁸⁸ I. CIOLLI, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in rivista *AIC*, n. 1/2012, dove l'A. osserva come "[i]l fatto che nessuno si senta di sollevare critiche ai frequenti incontri tra i soli rappresentanti politici di Germania e Francia, (ai quali recentemente si è di nuovo aggiunta l'Italia, dopo la formazione del nuovo Governo presieduto dal senatore Monti, gradito alla compagine europea), che comunicano a mezzo stampa proposte di modifiche dei Trattati e di revisioni da apportare alle Costituzioni degli Stati membri, dà la misura dello stato di emergenza nell'ambito dell'Unione europea e della mancanza di una politica comune".

accingano a modificare la disciplina del proprio controllo di costituzionalità, per inserire disposizioni che rafforzano politicamente e in ambito nazionale norme comunitarie già vigenti, adottate dall'Unione per contenere il disavanzo e il debito eccessivi⁸⁹. Queste dinamiche, come esito di una debole politica comune nell'Unione, si riflettono con pesanti effetti sul sistema delle fonti comunitarie, producendo una rivoluzione nelle formule utilizzate per assicurare il pareggio di bilancio: quando il Trattato entrerà in vigore, per gli Stati che lo ratificheranno, non saranno possibili modifiche, se non con un patto unanime e con il consenso di tutti. In questo senso si tratta di un forte irrigidimento formale del rango di queste norme, che prima si trovavano a livello di legislazione secondaria, adesso invece sono inserite in un trattato.

Va poi evidenziato un ulteriore aspetto. Con riferimento alla disciplina cui rimanda, il Trattato sul *fiscal compact* potrebbe, infatti, consentire alcuni margini di manovrabilità. La disposizione di cui all'art. 3, comma 1, lett. b) del trattato fa riferimento, al saldo "strutturale", cioè il saldo annuo corretto per il ciclo. Pertanto, se il ciclo è favorevole, ci sarà un'accelerazione, se non è favorevole, ci sarà attenuazione, sia nei tempi che nella quantità⁹⁰.

⁸⁹ In Francia, l'obiettivo di un "equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche" è già fissato dall'art. 34 della Costituzione modificato con la *loi constitutionnelle* n. 2008-724 del 23 luglio 2008. Ciononostante, il gruppo di lavoro istituito per la formulazione di proposte finalizzate a migliorare il rispetto dell'equilibrio dei conti pubblici presieduto da Michel Camdessus, ha individuato nel Rapporto presentato il 21 giugno 2010 una serie di meccanismi deboli nell'attuale sistema di finanza pubblica che – secondo il gruppo di lavoro – potranno essere rafforzati solo tramite una radicale riforma costituzionale, formulata anche sulla scia dell'esperienza tedesca. Su queste osservazioni, il Governo nel marzo del 2011 ha presentato un disegno di legge costituzionale approvato dopo quattro mesi dal Parlamento, e ora in attesa dell'approvazione a maggioranza dei 3/5 delle due Camere riunite in seduta comune oppure della consultazione referendaria indetta dal Presidente della Repubblica. Il contenuto innovativo del progetto di riforma costituzionale francese – che si riferisce anche al finanziamento della sicurezza sociale e non soltanto al bilancio dello Stato – è rappresentato dall'introduzione delle nuove leggi-quadro d'equilibrio delle finanze pubbliche (LCEFP). Queste determineranno gli orientamenti pluriennali con una copertura di un periodo minimo di tre anni e le regole di gestione della finanza pubblica, fissando un tetto di spesa e un minimo di nuove misure in materia di entrate che le leggi finanziarie saranno tenute a rispettare per ciascun esercizio finanziario. Secondo l'art. 89 della Costituzione francese l'iniziativa della revisione della Costituzione spetta congiuntamente al Presidente della Repubblica, su proposta del Primo ministro, e ai membri del Parlamento. Il progetto o proposta di revisione deve essere esaminato entro i termini stabiliti al terzo comma dell'articolo 42 e votato dalle due assemblee nello stesso testo. La revisione è definitiva dopo essere stata approvata con referendum. Tuttavia, il progetto di revisione non è sottoposto a referendum quando il Presidente della Repubblica decide di sottoporlo al Parlamento convocato in seduta comune; in tal caso, il progetto di revisione è approvato solo se ottiene la maggioranza dei tre quinti dei voti espressi. L'Ufficio di Presidenza del Parlamento in seduta comune è quello dell'Assemblea nazionale. La Spagna ha inserito nella Costituzione il principio di stabilità del bilancio, già presente nell'ordinamento spagnolo ma solo a livello di legislazione ordinaria e organica. Oggi il nuovo testo dell'art. 135 della Costituzione spagnola prevede che, a partire dal 2020 «Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria».

⁹⁰ Si v. A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, *Quaderni costituzionali*, Bologna, n. 1, 2012, che definisce le politiche anticicliche come quelle "di segno opposto a quello della congiuntura economica, in modo che nelle fasi di recessione, nelle quali il gettito delle entrate fiscali si riduce e aumentano in maniera automatica le spese dovute agli ammortizzatori sociali, l'equilibrio tra entrate e spese sia costruito rendendo le seconde eccedenti rispetto alle prime, mentre nelle fasi di espansione economica, in cui il gettito fiscale aumenta e gli ammortizzatori sociali

Questa disciplina potrebbe invero porre qualche problema di compatibilità con la riforma adottata dall'Italia, che sembra spingersi oltre le disposizioni del Trattato, poiché impone che venga rispettato l'equilibrio del bilancio annuale, e non strutturale. Secondo questa lettura, la legge costituzionale n. 1 del 2012 si configurerebbe perciò in modo più rigoroso del Trattato⁹¹, a differenza di quanto sostenuto da parte della dottrina che la ritiene invece una mera normativa di principio, o “a maglie larghe”, sufficientemente aperta quanto alle possibili modalità attuative, sia nel senso del recepimento degli aspetti quantitativi – invero più puntuali – delineati dal *Fiscal Compact*, sia nel senso della facoltà di ricorrere a deroghe rispetto al principio di equilibrio⁹².

Con riferimento invece al coordinamento della novella costituzionale con la legge 42/2009, il principale problema deriva dalla rallentata – per certi aspetti addirittura “mancata” – attuazione della riforma del federalismo fiscale. I meccanismi ideati dalla legge 42 del 2009 e dai relativi nove decreti attuativi, come noto, sono orientati alla responsabilizzazione e alla trasparenza – in una parola, all'*accountability* – delle entrate e delle spese a livello regionale e locale. La maggiore autonomia impositiva concessa sulla carta alle Regioni e agli Enti Locali può costituire, infatti, la premessa per attuare programmi cooperativi fra i vari livelli di governo e i cittadini, interpretati in chiave di trasparenza e responsabilità condivisa, grazie alla possibilità di un maggior controllo sul flusso di spesa e imposte. Si consideri, in questa prospettiva, il decreto legislativo sui fabbisogni standard di Comuni, Province e Città metropolitane n. 216 del 2010⁹³ che ha segnato una tappa importante dell'attuazione della legge n. 42 del 2009, offrendo un possibile contributo ai fini della razionalizzazione delle spese locali. Il d. lgs. 216/2010, che stabilisce le procedure e i metodi per la determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province, è diretto a garantire la razionalizzazione del quadro precedente, nel rispetto, però, del principio di uguaglianza perché i fabbisogni standard sono solidali rispetto alla spesa effettiva per i servizi, ma non riguardo agli sprechi. Lo scopo è abbandonare definitivamente gli effetti distorsivi e deresponsabilizzanti generati dal modello di gestione attuale basato sui

generano minore spesa, l'equilibrio sia costruito in maniera esattamente opposta, cioè con una eccedenza delle entrate rispetto alle spese”.

⁹¹ Così, F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, cit., p. 3; R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione*, in rivista *AIC*, n. 2 del 2012, pubblicato il 5/6/2012, p. 2 ss.; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 17 (del dattiloscritto).

⁹² Così, D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. “pareggio di bilancio”*, cit., p. 3; e 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*, n. 3 del 2012, p. 3.

⁹³ Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216 “Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province”.

trasferimenti quantificati in base alla spesa storica, nonché rafforzare l'efficienza e il controllo democratico dell'elettorato⁹⁴. Il d. lgs. 216 del 2010 introduce, poi, accanto ai fabbisogni standard, un altro elemento di novità: la misurazione dei livelli quantitativi dei servizi offerti, estremamente importante sia ai fini dell'efficientamento della spesa pubblica, sia ai fini della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizio da assegnare ai governi locali⁹⁵.

L'attuazione del federalismo fiscale, tuttavia, ha registrato uno slittamento nella tempistica e qualche variazione nelle modalità di attuazione di alcuni suoi passaggi essenziali. In primo luogo, è da segnalare che è stata ritardata l'approvazione dei fabbisogni standard, per evitare che entrassero in vigore già nel corso del 2012, come era originariamente previsto; inoltre, è stata anticipata l'entrata in vigore, in via sperimentale, dell'IMU, che non pochi problemi di impatto e di gestione ha determinato nel comparto della finanza comunale⁹⁶.

In un contesto dove continuano ad essere attuati solo tagli lineari⁹⁷, un assetto istituzionale che estende a Regioni ed Enti locali rigidi vincoli alla spesa (dall'obbligo di garantire il pareggio di bilancio, alla condizione di garantire l'equilibrio complessivo degli enti in caso di indebitamento, fino al concorso alla sostenibilità del debito pubblico) potrebbe vedere compromessa la possibilità per le amministrazioni territoriali di erogare le prestazioni e i servizi ai cittadini.

Nonostante i problemi di coordinamento, di carattere essenzialmente formale, più che sostanziale, e considerati i due dubbi di costituzionalità sollevati in questa sede, per i quali è

⁹⁴ Per esplicito richiamo del decreto, fino a nuova determinazione, dovranno essere considerati livelli essenziali quelli già fissati in base alla legislazione statale vigente.

⁹⁵ Diversamente dalla determinazione dei fabbisogni standard, per i quali esiste una letteratura accademica consolidata e molte esperienze internazionali da cui prendere esempio, la determinazione dei livelli quantitativi delle prestazioni è un esercizio innovativo in ambito internazionale che pone l'Italia in una posizione di assoluta avanguardia. L'unica esperienza internazionale importante che può essere richiamata al riguardo, è quella inglese dove, da più di venti anni, si procede in modo sistematico a misurare l'output degli enti locali attraverso una serie di indicatori chiamati *Best Value Practice Indicators* (BVPI). Per un approfondimento, si rinvia a Copaff, *Nota illustrativa Fabbisogni Standard*, 28 giugno 2012, pp. 13 e 14.

⁹⁶ Per un approfondimento sugli effetti dell'introduzione anticipata e "distorta" dell'IMU, sia consentito il rinvio a L. ANTONINI, M. BERGO, *Un nuovo welfare locale grazie a federalismo fiscale e fabbisogni standard*, in G. VITTADINI, L. VIOLINI (a cura di), *La sfida del cambiamento: superare la crisi senza sacrificare nessuno*, BUR, Milano, 2012, pp. 349-375.

⁹⁷ Paradigmatica di questa tendenza è il caso documentato da L. ANTONINI, *Ancora una volta si puniscono i migliori*, *Il Sole 24 Ore*, 11 febbraio 2013, p. 5, dove l'A. denuncia 2 miliardi di tagli ai trasferimenti ai Comuni calcolati in modo automatico e non in base ai fabbisogni standard. In questo senso si veda anche la sentenza n. 193/2012 con cui la Corte costituzionale è intervenuta per imporre un programma di riforma strutturale dell'economia alla politica dei "tagli lineari". In particolare la Consulta ha precisato che i tagli di diversi miliardi previsti come strutturali e sostanzialmente definitivi dal d.l. n. 78 del 2010, scadranno invece nel 2014. La Consulta ha perciò dichiarato l'incostituzionalità della manovra di agosto 2011, nella parte in cui estendeva i tagli anche agli anni successivi al 2014, anziché "sino all'anno 2014". Così, Corte cost., sent. n. 193 del 2012. Si v., su questo punto, sempre L. ANTONINI, *Federalismo all'Italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta. Quello che ogni cittadino dovrebbe sapere*, Marsilio, 2013, p. 51.

auspicabile venga individuata un'adeguata soluzione, le riflessioni svolte consentono comunque di ritenere la legge 243/2012 un prodotto normativo abbastanza positivo nel suo complesso, anche alla luce delle misure predisposte per garantire la stabilità complessiva del sistema, intesa in termini di capacità di conciliare l'equilibrio dei bilanci pubblici (a tutti i livelli istituzionali) con l'erogazione dei servizi essenziali riferiti in primo luogo ai diritti sociali⁹⁸.

⁹⁸ In particolare, il riferimento è all'art. 11, l. 243/2012. Sulla conciliazione delle misure di contenimento della spesa con la garanzia dei diritti sociali "a prestazione positiva", sia consentito il rinvio a M. BERGO, *Il diritto sociale frammentato. Principio di sussidiarietà e assistenza sociale*, Cedam, Padova, 2013, spec. pp. 194-197. Rileva, in questo senso, fra gli interventi più recenti della dottrina, l'acuta lettura di A. S. BRUNO, *Diritto alla salute e riserva del possibile. Spunti dal contesto brasiliano per osservare il "federalismo fiscale"*, Gruppo di Pisa, Atti del Convegno svolto a Trapani l'8 e 9 giugno 2012, disponibili in versione elettronica il 3.9.2012, in particolare laddove ripropone il richiamo fatto da Gianni Ferrara a proposito della necessità storica della democrazia di conservare in Costituzione la riserva di bilancio in favore dei diritti sociali.