

Effetti (normativi) e difetti (culturali) nella costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio

di Flavio Guella

Abstract: (Normative) effects and (cultural) defects in the constitutionalization of the balanced budget rule – The article deals with the constitutionalisation of the budgetary balance rule in the Italian legal system, contextualizing it within the scope of a loyal cooperation. The balanced budget principle – pre-existing to 2012 – plays a new important role in the European integration, similar to the function of a financial loyalty in the federative processes (in particular, with regard to the German experience). Reconstructing the regulatory framework and the evolution of the European financial convergence discipline – both in the experience of the Stability and Growth Pact and during the Eurozone crisis – the analysis continues focusing on the innovations that the transposition of the European anti-crisis measures have determined in the national system. The focus is on the effects of a budgetary law no longer merely formal and on the prospect of weakening the safeguard clauses, to highlight how the tendency to downsize the role of politics with respect to accounting techniques must be relativized. The main theme of the analysis is the question of how the European way of understanding budget balance changes the national paradigms in the field of public accounting, introducing logics that highlight how equilibrium is to be achieved both in a “dynamic” way and on the basis of decisions that are not to be “technically necessary” but – rather – “politically responsible” (overcoming the traditional Italian cultural approach, of a public accounting made “on the margin” and *ex ante*).

1345

Keywords: Balanced budget amendment; Fiscal Compact; Budget as a merely formal law.

1. Origini nazionali dell'equilibrio di bilancio e carenze culturali di effettività: l'impatto normativo – prima che culturale – dell'approccio europeo al rigore finanziario

L'idea di equilibrio dei conti pubblici non è nuova e, anzi, è in un certo senso coesistente all'idea di bilancio¹. Di pareggio ed equilibrio, in varie forme e declinazioni tecniche, il diritto della contabilità pubblica si è occupato fin dalle sue origini (e la riflessione dottrinale lo ha considerato come un principio fondamentale nonostante l'assenza di clausole costituzionali espresse)². Il fatto che l'integrazione europea abbia inserito questo principio di equilibrio tra le “condizioni” della partecipazione degli Stati membri non rappresenta quindi una

¹ Cfr. De Ioanna, C. Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2008; C. Manacorda, *Il bilancio pubblico*, Torino, 2008; G. Vegas, *Il nuovo bilancio pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2010.

² Cfr. U. Allegretti, *Il governo della finanza pubblica*, Padova, 1971, in particolare il capitolo II sui profili della programmazione e del bilancio.

novità radicale³ per gli ordinamenti nazionali, ma solo un’armonizzazione di regole concrete – in cui quel principio si attua – che porta con sé evidenti conseguenze pratiche (la tenuta del processo di integrazione e il livello di crescita in Europa) e teoriche (il come la sovranità – anche finanziaria – si trovi ad essere ceduta ad una dimensione sovranazionale che, con la leva dei conti pubblici, viene a condizionare ancora una volta la vita dei cittadini europei). Conseguenze pratiche e teoriche che l’inserimento nei Trattati di quelle condizioni – rendendo (anche) l’equilibrio di bilancio una delle “condizionalità” dell’Unione – renderà strutturale (anziché legata alla crisi) la cessione di sovranità implicita nell’armonizzazione delle finanze pubbliche europee⁴.

Il principio dell’equilibrio ancora una volta nella sua forma astratta non muterà, ma le regole diverse – nel tempo – hanno già fatto assumere al medesimo principio diversi significati culturali. Anche nella contabilità pubblica il tema delle regole si lega strettamente al tema delle loro ragioni, alla luce della cultura che le esprime: il complesso delle manifestazioni materiali e spirituali con cui la gestione delle risorse pubbliche viene indirizzata dai valori condivisi dai consociati dipende dalle varie fasi del processo evolutivo di quell’ordinamento, e dalle condizioni ambientali. I principi sono un prodotto della cultura, e la cultura (anche) della spesa pubblica varia nel tempo; nuove regole possono mutare impercettibilmente e gradualmente la portata dei principi, ma l’effettività di queste nuove regole dipende da quanto l’evolvere della cultura le asseconi (o le ostacoli), modificando (o conservando) la portata dei principi.

La gestione della contabilità pubblica italiana da lungo tempo persegue obiettivi di convergenza e risanamento, con regole raffinate e sempre aggiornate sul piano tecnico⁵. Un principio variamente desunto da Costituzione o ordinamento generale ha sempre offerto copertura a queste regole, i cui problemi di effettività sono però stati diversi nelle diverse epoche: dal rigore nel periodo della destra storica (con il raggiungimento del pareggio)⁶, alla flessibilità degli anni ‘80 (dopo l’introduzione della c.d. legge finanziaria). Le motivazioni – culturali – sottese ai principi diventano le ragioni e gli incentivi per il rispetto delle norme; la motivazione culturale rappresenta lo strumento per il fisiologico rispetto delle regole contabili, posto che la violazione di qualunque regola solo qualora sia eccezionale e non sistematica potrà essere arginata dall’apparato sanzionatorio. Una cultura dei numeri, dei fatti contabili, fonda l’effettività delle norme di

³ Cfr. T.F. Giupponi, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2014, 51 ss.

⁴ Cfr. – per un progetto di consolidamento nell’Unione delle misure anti crisi (come già prefigurato dallo stesso *Fiscal Compact*) – la comunicazione della Commissione COM(2017) 822 final, del dicembre 2017, “Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell’Unione”.

⁵ Nell’ordinamento italiano le riforme della struttura procedurale del bilancio, per porre rimedio ai difetti di gestione “in concreto” arginando le spese eccentriche rispetto alla manovra, sono state molteplici; si ricordano soprattutto le leggi 468/1978; 362/1988; 94/1997 e 208/1999.

⁶ La situazione delle finanze pubbliche italiane aveva conosciuto nel 1862, subito dopo l’unità, un periodo di gravissimo dissesto, ripianato attraverso un rigido ricorso all’imposizione fiscale (accompagnato dall’introduzione del corso forzoso e dalla rinuncia del ricorso al credito); politica con la quale nel 1875 Minghetti aveva raggiunto, appunto, il pareggio del bilancio.

copertura finanziaria e di pareggio più delle responsabilità erariali e dei controlli della Corte dei conti. Ma una cultura contabile di rigore o austerità presuppone che le motivazioni di tale rigore siano diffusamente condivise (o non diffusamente disattese). Alla base dell'effettività delle regole, e del mutare – nel senso del rigore – dei contenuti attuativi del principio dell'equilibrio di bilancio, deve porsi una condivisione culturale dei risultati che con lo stesso equilibrio (rigorosamente inteso) si raggiungono.

Gli effetti normativi della costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio non possono quindi essere analizzati senza una parallela riflessione sui difetti culturali di cui il principio (comunque desunto dalla Costituzione) ha sofferto nelle sue declinazioni passate; difetti che rischiano di determinare, ancora una volta, l'ineffettività delle relative regole (anche se fondate su una clausola costituzionale espressa).

Di seguito quindi si esamineranno le premesse culturali e normative delle misure europee di convergenza finanziaria, che in Italia hanno condotto alla costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio con la legge cost. 1/2012; ciò verificando anche le ragioni delle esperienze precedenti alla crisi (in particolare con il patto di stabilità e crescita)⁷, per poi evidenziare cosa di culturalmente innovativo vi sia – in termini di primato della tecnica ed “automaticità” delle decisioni – nell'apparato normativo europeo approvato in contesto di crisi finanziaria⁸.

Della costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio in Italia si analizzeranno invece gli effetti normativi più generali e “di sistema”, in particolare guardando alle conseguenze di una legge di bilancio non più meramente formale, come emblematica della tipologia di risposte offerte al problema dell'effettività⁹. L'idea di un bilancio “fotografia” di singole leggi di spesa poteva infatti essere presa ad emblema di un approccio alla spesa pubblica decisa “al margine”, culturalmente inadatto al rigore: nell'idea di legalità contabile – ridotta ad un bilancio vincolato a singole e frammentarie scelte legislative di spesa – si compendia il primato alla scelta politica di spesa (delle singole decisioni allocative) sulle ragioni tecnico/contabili di gestione pubblica complessiva.

Sul piano normativo, quindi, l'analisi consiste in una valutazione di cosa ci sia di “culturalmente” nuovo nella contabilità pubblica italiana con la legge cost. 1/2012, e con la legge 243/2012; in particolare, valorizzando anche il processo di riforma del 2016¹⁰ come occasione di verifica della tenuta dell'impostazione culturale europea (tecnico/automatica) una volta recepita nell'ordinamento italiano. Il filo conduttore del ragionamento svolto è quindi costituito dall'interrogativo sul come il modo europeo di intendere l'equilibrio di bilancio muti il paradigma nazionale in materia, o come – viceversa – lo stesso resista al conferimento di nuovi significati ad una terminologia (e a principi) che non erano

⁷ Cfr. *infra* il par. 3.1.

⁸ Cfr. *infra* il par. 3.2.

⁹ Cfr. *infra* il par. 4.

¹⁰ Concentrando l'attenzione sulla legge 163/2016 di riforma della legge di contabilità 196/2009, senza considerare le disposizioni che invece hanno riguardato il livello territoriale, in particolare la legge 164/2016.

sconosciuti neppure prima che una cultura di “rigore” finanziario europea imponesse di intenderli in senso fortemente tecnico, a detrimento delle scelte politiche.

Una cultura si costruisce su motivazioni e finalità condivise, e consiste in una visione coerente di fenomeni vari. Una cultura di rigore finanziario europea trova le sue motivazioni nell’esigenza di un’organizzazione sovranazionale di trovare una base condivisa, che – nella visione che pare emergere dalle riforme più recenti – solo la tecnica (i fatti) può garantire. La prevalenza della tecnica contabile sulla politica come premessa di fondo delle scelte normative europee porta peraltro a conseguenze rilevanti non solo (e non tanto) sui principi, ma sulle regole nazionali che governano l’equilibrio di bilancio rideclinato secondo questa visione: l’equilibrio va raggiunto con una gestione dinamica (*ex post* e adeguata ai cicli), con decisioni tecnicamente necessitate, superando l’impostazione culturale nazionale di una contabilità pubblica fatta dalla politica “al margine” e *ex ante* (la cui finalità prioritaria era cioè costituita dall’allocazione delle risorse socialmente rispondente alle preferenze della popolazione, rendendo regressivo il ruolo del rigore finanziario a fronte delle esigenze sociali).

L’approccio europeo all’equilibrio (*ex post* e tecnico/dinamico) è quindi molto diverso rispetto all’equilibrio desunto dall’obbligo di copertura delle leggi di spesa, che forniva la base del principio di equilibrio di bilancio nel pensiero costituzionale italiano precedente alla crisi: dall’obbligo di copertura non si poteva che desumere un’idea di equilibrio fortemente sbilanciata all’osservazione *ex ante*, con centralità delle decisioni politiche sulle single spese.

2. L’equilibrio di bilancio in Italia prima e dopo il 2012

L’equilibrio di bilancio come principio costituzionale preesiste quindi alla sua esplicitazione nel 2012, ma presentandosi da subito come un principio dal significato non univoco e suscettibile di diverse interpretazioni. L’equilibrio di bilancio si presenta infatti naturalmente come una clausola polisenso, che nel corso delle diverse fasi di evoluzione dell’ordinamento ha risposto a finalità e motivazioni molto diverse.

In particolare, nella Costituzione del ‘48 è stato individuato come principio già *in nuce* nell’obbligo di copertura delle leggi di spesa¹¹. Questa ricostruzione ermeneutica – fondata sul vecchio art. 81, co. 4 – muoveva peraltro dall’autorevole posizione espressa da Einaudi in Assemblea costituente, dove (sebbene la sua proposta di esplicitare una regola di vero e proprio pareggio non fosse poi risultata accoglibile) si era affermato che legare le spese alle entrate avrebbe sotteso che l’equilibrio di bilancio dovesse essere inteso come valore costituzionale “di risulta”, implicito nel rispetto delle coperture¹².

¹¹ Tra i molti contributi si rinvia a V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969.

¹² In Assemblea costituente il più forte propugnatore dell’opportunità del pareggio era stato Einaudi. In un opuscolo del 1943 – intitolato “lineamenti di una politica economica liberale” – argomentava gli effetti benefici del pareggio contrapponendo la prospettiva di corto respiro adottata sul punto dalla finanza borbonica al pareggio rigoroso accompagnato (e funzionale) alla crescita economica, come sostenuto dalla politica di Cavour. Cfr. R. Fauci, *Finanza*,

Il problema di questo fondamento “minimo” del valore dell’equilibrio (ricondotto alla sola copertura finanziaria delle spese) è da individuare però nel fatto che in realtà il bilancio ha necessariamente natura previsionale, e – allo stesso modo – la legislazione di spesa viene approvata con provviste fondate su previsioni (sconfessabili dai risultati economici in corso di esercizio). Nessuna previsione *ex ante*, in questo senso, è esente da margini di errore e, semplificando il percorso interpretativo che ha condotto a questo risultato, si può ricordare come la declinazione del principio di equilibrio fondato sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa sia poi andata nel senso di una giurisprudenza costituzionale che si “accontentava” del c.d. tendenziale equilibrio finanziario¹³.

Ai fini di questa analisi, comunque, va notato come il la copertura finanziaria delle nuove leggi di spesa avesse già mutato natura con il passaggio dall’ordinamento pre-repubblicano alla costituzionalizzazione nell’art. 81. Già nel regio decreto del ‘32 che disciplinava la contabilità di Stato italiana era prevista la copertura finanziaria delle leggi di spesa¹⁴, ma la *ratio* di questa regola era quella di non turbare il pareggio in corso d’esercizio (si perseguiva un valore di legalità contabile: il bilancio – legge provvedimento, in senso meramente formale ed a competenza riservata – non era nella disponibilità delle singole leggi di spesa, che in corso di esercizio non potevano mutarne l’impostazione). Tale disposizione rimane sostanzialmente invariata nella sua formulazione costituzionale testuale del ‘48, ma la semplice riconduzione di questa disposizione nella sistematica di una Costituzione rigida è andata a modificarne il significato e gli scopi: da regola a presidio della legalità contabile del singolo esercizio (tutelabile anche con il semplice ricorso a fondi globali o nuovo indebitamento) è venuta – nell’interpretazione della Corte costituzionale – a significare un qualcosa di più (si vincola il legislatore ad un tendenziale equilibrio di bilancio, di tipo pluriennale)¹⁵.

A fronte di questi passati mutamenti della portata dei valori della contabilità pubblica (una volta costituzionalizzati), va valutato il se anche con la costituzionalizzazione dell’equilibrio di bilancio – indotta dagli impegni europei – si possa considerare integrato un mutamento di paradigma. Ci si può cioè chiedere se, alla luce della citata vocazione – “tecnica” e “dinamica” – dell’idea di equilibrio di bilancio che ci deriva dall’Europa (anziché dal vecchio art. 81 Cost, e dalla tradizione cui si ispira, nella regia contabilità di Stato e nelle idee liberali espresse da Einaudi), ci si possa aspettare variazioni profonde nell’esegesi dei valori di “rigore” nella finanza pubblica. Cioè un mutamento di cultura nel diritto della contabilità pubblica, condizione indispensabile per l’effettività delle nuove regole che – sulla base del principio costituzionalizzato – si sono andate ad emanare.

Certamente l’equilibrio di bilancio oggi (letto nella prospettiva UE) consiste

amministrazione e pensiero economico: il caso della contabilità di Stato da Cavour al fascismo, Torino, 1975.

¹³ Cfr. Corte cost. 1/1966. Per un primo commento a questa sentenza storica, cfr. A. Troisi, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa poliennale*, in *Rivista trimestrale di scienza politica e della amministrazione*, 1, 1968, n. 4, 38 ss.

¹⁴ Cfr. l’art. 43 del R.D. 2440/1923.

¹⁵ Sia consentito rinviare a F. Guella, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa nel contesto della costituzionalizzazione dell’equilibrio di bilancio*, Atene, 2013.

in una gestione non tendenziale, ma dinamica ed *ex post*: non ci si accontenta di fotografare previsioni (con strumenti *ex ante*), poi puntualmente frustrate al momento del rendiconto, ma l'idea è che si deve correggere costantemente la spesa, per raggiungere un equilibrio effettivo e non corretto da ricorso non programmato al debito.

Un simile atteggiamento verso l'equilibrio si trova non tanto nel principio, che come formulazione generica non è appunto una novità per l'ordinamento costituzionale italiano, ma nelle regole della legge 243/2012. E, peraltro, anche la tendenza a privilegiare la decisione tecnica – con automatismi contabili – si presentava come una tendenza in Italia già sviluppatasi in tempi precedenti alla crisi (anche se più recenti rispetto alla lettura nell'art. 81 del principio dell'equilibrio). In particolare, le clausole di salvaguardia hanno già da diversi anni introdotto nella cultura della contabilità pubblica italiana l'idea che la spesa vada legata alle entrate non solo a monte – nella decisione politica tendenziale – ma anche a valle. E ciò fin dal decreto taglia spese del 2002¹⁶, sicuramente tributario della prima stagione di convergenza finanziaria europea (e degli obblighi del patto di stabilità e crescita), ma non ancora inseribile in quelle misure più severe di rigore fiscale con cui l'Unione ha poi cercato di dare risposta alla crisi.

Quella delle clausole di salvaguardia è peraltro una misura correttiva che interviene su situazioni sostanzialmente patologiche di carenza o insufficienza delle coperture, per arginarle e neutralizzarne gli effetti sull'equilibrio¹⁷. Non è un ripensamento radicale della cultura *ex ante* della regola dell'equilibrio, che segna il difetto storico della struttura del bilancio italiana: il problema di effettività dell'equilibrio – come principio costituzionale desunto dall'obbligo di copertura – perdura infatti (aggravato) anche con la legge del '78 e le sue riforme, che introducendo la c.d. legge finanziaria era venuta di fatto a legittimare la prassi di ragionevole sull'equilibrio costruendolo “al margine”, facendo prima fissare alla politica i fabbisogni, cui poi seguono i saldi (aggiustati rispetto ai desideri di spesa)¹⁸.

Certamente non sono mancati negli anni i tentativi di razionalizzare la struttura delle decisioni finanziarie, partendo dai saldi: ad esempio con i collegati nella legge dell'88¹⁹, o con la nuova struttura del bilancio nella legge del '97²⁰. Il problema di fondo però rimane: c'è un modello dualistico fondato sulla contrapposizione formale tra legge di bilancio e legge finanziaria (l. n. 468/1978) che continua a favorire un approccio con centralità del fabbisogno (perché le singole decisioni di spesa vengono semplicemente fotografate dal bilancio “legge-provvedimento”, secondo una visione della tecnica contabile che segue, e non condiziona, la politica). Con le riforme del 1988 e del 1997 si erano sì operati alcuni

¹⁶ Cfr. il d.l. 194/2002, su cui si rinvia a R. Perez (cur.), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Milano, 2003, e poi le disposizioni della legge di contabilità 196/2009 relative alle clausole di salvaguardia (art. 17).

¹⁷ Sui difetti e la riforma delle clausole di salvaguardia cfr. *infra* il par. 4.

¹⁸ Sul meccanismo della legge finanziaria, le sue ragioni e le sue criticità, si rinvia a A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985.

¹⁹ Cfr. legge n. 362/1988.

²⁰ Cfr. legge n. 94/1997.

tentativi per superare questo criterio della cd. spesa storica incrementale, rendendo centrali i saldi (per evitare di concentrarsi solo sugli aumenti o le riduzioni degli stanziamenti rispetto agli anni precedenti: appunto, gli aggiustamenti “al margine”), e anche la legge 163/2016 presenta la medesima *ratio*; ma tuttavia il problema “culturale” alla base dell’ineffettività di questi ripetuti tentativi di razionalizzazione perdura e, senza un mutamento di approccio rispetto ai ruoli che fatti contabili e desideri di spesa devono assumere nelle scelte di bilancio, l’effettività delle regole rischia di rimanere carente.

L’impatto della normativa di razionalizzazione dei conti pubblici che negli anni è stata via via sviluppata non è quindi mai stato particolarmente rivoluzionario e risolutivo, specie se ci si ferma ai principi (che difficilmente, nella loro genericità, sono in grado di mutare la cultura, e le motivazioni profonde che alla stessa sono sottese). Ciò che può essere rivoluzionario è il mutamento delle regole operative, se idonee a vincolare le decisioni e a forzare mutamenti nelle finalità per le quali l’equilibrio dei conti pubblici è perseguito. Mutamento che è stato richiesto, in termini di regole operative effettive, dal processo di integrazione europea (che – non a caso – presenta motivazioni sue proprie, diverse da quelle nazionali, a cui è quindi sottesa una diversa cultura dell’equilibrio finanziario).

3. Cultura “federale” dell’equilibrio di bilancio e leale collaborazione in Europa: la lealtà tra Stati come giusta “motivazione” per avere regole di equilibrio effettive

Le motivazioni culturali per le quali risulta strategico per l’Unione perseguire l’equilibrio di bilancio sono radicalmente diverse da quelle che potevano essere interiorizzate in un ordinamento costituzionale fortemente orientato allo stato sociale, come quello italiano degli anni ‘60 (in cui la Corte costituzionale desunse dall’obbligo di copertura l’idea di equilibrio tendenziale²¹).

In particolare, per l’Unione europea l’equilibrio di bilancio assume una *ratio* analoga a quella riscontrabile negli ordinamenti federali²². Le motivazioni culturali per cui l’equilibrio è assunto a valore non sono la generica e tendenziale esigenza di buona amministrazione, bilanciabile con i prevalenti interessi alla spesa sociale, ma un più pervasivo valore fondante dell’ordinamento. Se nell’Italia della prima attuazione della Costituzione si poteva dire che l’equilibrio è una regola operativa strumentale alla buona gestione pubblica, ma che il principio prevalente è quello del carattere sociale della legislazione di spesa, al contrario per le esigenze dell’Unione europea il principio dell’equilibrio o pareggio si pone nel solco della più ampia tendenza a limitare la sovranità finanziaria degli Stati membri²³,

²¹ Cfr. N. Lupo, *Costituzione e bilancio: l’art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007.

²² Sia consentito rinviare a F. Guella, *La “lealtà” nella gestione della finanza pubblica come ragione costituzionale dei limiti quantitativi alla discrezionalità politica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, fasc. 4, 2016.

²³ Per spunti sulle trasformazioni della sovranità finanziaria a fronte dell’integrazione sovranazionale, cfr. ad esempio G.M. Roberti, *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, 205 ss. e R. Perez, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, 349 ss., in Aa.Vv., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013.

necessaria per garantire quelle condizioni di reciproca “lealtà” che consentono il processo di integrazione. Ciò non dissimilmente dal ruolo strutturale (e non strumentale) che le *golden rules* assumono negli ordinamenti federali.

Quando tra il 2011 e il 2012 l’Unione europea ha individuato le logiche del “pareggio” come uno strumento utile per rispondere alle crisi della finanza pubblica, la soluzione giuridica nazionale di prestigio che è stata assunta a modello, non a caso, è stata quella – federale – tedesca. Nelle di poco precedenti *Foederalismus Reform I e II*, per rafforzare il patto federale in materia finanziaria, si erano consolidati in Costituzione istituti anche in questo caso non certamente nuovi, ed anzi abbastanza comuni nelle prassi contabili; le riforme del federalismo tedesco hanno però riqualificato tali regole di equilibrio di bilancio in termini di valori costituzionali, “prendendone sul serio” l’effettività mediante una serie di strumenti di contorno; meccanismi “automatici” e di rango costituzionale – quali il c.d. freno all’indebitamento – che riducono la discrezionalità nel processo politico di bilancio, i quali nel loro complesso delineano un approccio costituzionale ai rapporti finanziari tra livelli di governo improntato ad oggettività, automaticità, e reciproca responsabilizzazione.

Si registra quindi un’evidente *ratio* federale posta alla base di questi interventi normativi, tutti accomunati dallo stesso disegno di revisione del federalismo tedesco. E questa *ratio* si manifesta in particolare nell’esigenza di consentire rapporti prevedibili e sicuri fra i livelli di governo; si pongono, in altri termini, le precondizioni costituzionali perché i comportamenti finanziari assunti dalla federazione e dagli enti federati abbiano un alto grado di prevedibilità, in modo che vi sia “fiducia” reciproca. A fondamento delle regole di equilibrio o pareggio di bilancio, quindi, l’ordinamento tedesco ha posto la c.d. lealtà federale tra *Bund* e i *Länder*, secondo un valore di *Bundestreue* già ben noto nel sistema costituzionale della Germania²⁴.

L’esperienza dell’Unione europea presenta esigenze di lealtà reciproca analoghe a quelle degli ordinamenti federali. Nell’Unione la creazione di uno spazio economico comune (in particolare, da ultimo, con l’istituzione di una moneta unica) ha fatto sorgere un’esigenza forte di responsabilizzazione di tutti gli attori nazionali: ciò dato che le scelte di entrata e di spesa nazionali si ripercuotono sulla stabilità di un’area fortemente interconnessa, di cui tutti gli ordinamenti nazionali entrano a far parte (e, quindi, sussiste un interesse al mutuo controllo finanziario). Il tutto con una limitazione e responsabilizzazione reciproca che è pertanto necessaria al fine di condividere uno spazio economico (e una moneta) che siano effettivamente unici²⁵.

²⁴ Sullo spirito “tedesco” delle riforme europee, cfr. L. Besselink, *The Fiscal Compact and the European Constitutions: ‘Europe Speaking German’*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 8, issue 1, 2012, 1 ss..

²⁵ Tra l’ampia letteratura, anche per ulteriori riferimenti cfr. G. Peroni, *La crisi dell’euro: limiti e rimedi dell’Unione economica e monetaria*, Milano, 2012. Sulla *ratio* comune ai diversi interventi di contrasto alla crisi, individuabile nell’intento di rendere l’Unione una comunità non di soli benefici ma anche di rischi (e, quindi, responsabile), cfr. G. Napolitano, *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell’Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 5, 2012, 461 ss., in particolare 468 s., e E. Chiti, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell’Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 7, 2012, 783 ss.

Le regole di stabilità finanziaria dell'Unione fruiscono quindi da subito di una collocazione sistematica importante nei Trattati, una base normativa per una certa convergenza dei conti pubblici avendo costituito da subito una delle condizioni per la fiducia e la lealtà nel processo di integrazione. Il fondamento della disciplina finanziaria europea, a livello di diritto primario, è individuabile non tanto nelle disposizioni sul bilancio dell'Unione²⁶, ma nelle disposizioni sulla finanza degli Stati membri: sia per quanto riguarda la politica economica²⁷, sia per quel che concerne la cessione di quella monetaria²⁸.

La *ratio* e l'origine di tali soluzioni normative è risalente, e sottesa alla stessa idea di integrazione (che postula la citata mutua responsabilizzazione e controllo); essa ha tuttavia subito una particolare accelerazione – e i modelli giuridici di limitazione sono mutati sensibilmente, per qualità e quantità del relativo impatto – a seguito della terza fase dell'Unione economica e monetaria²⁹. In particolare, si è affermata l'esigenza di limiti e controlli più stretti sulle politiche finanziarie nazionali, per evitare scostamenti dai criteri di convergenza di Maastricht successivi a un loro primo raggiungimento: la stabilità finanziaria di ciascuno Stato partecipante – nell'ambito di una moneta unica – si presenta infatti come un interesse comune a tutti gli ordinamenti fruitori e, più in particolare, si pone anche come un interesse perdurante nel tempo (ogni performance nazionale negativa ripercuotendosi, anche successivamente all'adozione, sulle quotazioni della moneta).

Quindi, una cultura “federale” dell'equilibrio di bilancio è una cultura che trova le sue ragioni nella leale collaborazione: la lealtà tra Stati si pone come giusta “motivazione” per osservare regole di equilibrio effettive, perché – in assenza delle stesse – per il singolo ordinamento nazionale risulterebbe eccessivamente rischioso l'integrarsi in un sistema dove l'andamento della ricchezza comune dipende dalla non controllabile virtuosità di tutto il sistema (o – al contrario – risulterebbe non disincentivata la tentazione di operare politiche in deficit di cui solo in parte soffrirebbe le conseguenze negative, beneficiando invece della stabilità finanziaria che al sistema complessivo è apportata dagli altri partner).

3.1. La prima attuazione della convergenza finanziaria europea e la sua ineffettività: primato della politica o carenza nel foedus europeo?

Questa visione culturale/motivazionale – prima che la declamazione dei relativi principi – ha portato a regole operative nuove, con cui si persegue un'adeguata effettività dei vincoli che la lealtà reciproca impone. Già nel vertice di Dublino del 1996, in quest'ottica, era stato approvato un disegno di c.d. patto di stabilità e crescita³⁰, che poneva in agenda l'esigenza di perdurante rispetto dei parametri di

²⁶ E relativa gestione dei conti propri dell'Unione; cfr. gli artt. 310-324 TFUE.

²⁷ Cfr. gli artt. 119-126 TFUE.

²⁸ Cfr. gli artt. 127-133 TFUE.

²⁹ Dal 1° gennaio 1999, con l'introduzione progressiva dell'euro e l'attuazione di una politica monetaria unica sotto la responsabilità della Banca centrale europea.

³⁰ Per una descrizione più dettagliata dell'accordo raggiunto il 13-14 dicembre 1996, cfr. R. Santaniello, *Dall'avvio della Conferenza intergovernativa al “patto di stabilità” di Dublino*, in *Il Mulino*, fasc. 2, 1996, 95 ss.

convergenza da parte di tutti gli Stati aderenti³¹; parametri che si sono quantificati in un deficit pubblico non superiore al 3% del PIL e in un debito pubblico al di sotto del 60% del PIL (o, comunque, tendente al rientro)³². E proprio su tale idea di limitazione della spesa pubblica mediante l'uso di criteri fondati su saldi-obiettivo – come tali misurabili e a ridotta politicITÀ (e negoziabilità) – si è fondato il modello europeo di responsabilizzazione delle finanze pubbliche.

Il modello limitativo implicito nel patto si caratterizza, peraltro, come sensibile all'autonomia/sovranità statale grazie al proprio procedere ponendo unicamente risultati finali da raggiungere, stabiliti ed accertabili in modo il più possibile oggettivo (perché misurabili in base a grandezze fondamentali aggregate), nonché per il lasciare poi libertà riguardo le modalità di conseguimento degli obiettivi finali stessi (senza che le istituzioni europee accompagnassero – nel semestre che precede le decisioni di bilancio – i processi decisionali delle istituzioni nazionali, condizionandone in corso di esercizio le relative scelte politiche)³³.

Tale approccio non era peraltro nuovo, in quanto il contenimento della spesa pubblica – con limiti all'impegno, tetti alle uscite e obiettivi di performance positiva – aveva costituito il tratto distintivo di svariate esperienze di liberalismo economico³⁴. L'Unione europea, seguendo un'impostazione tipica dell'economia sociale di mercato, ha accettato la presenza di un certo debito e deficit come tratto fisiologico della finanza pubblica (anche in ottica keynesiana), ma – al contempo – ha recepito le esigenze di limitazione dei disequilibri tra entrate e uscite, a fini di stabilità; al di là della scelta quantitativa relativa alle soglie (se il 3% sia adeguato, o se altre cifre fossero preferibili), che integra una questione di merito politico, la rilevanza giuridica dell'esperienza europea in materia risiede allora nel recepimento di un modello di controllo per saldi finanziari, che procede ponendo obiettivi da verificare *ex post*. In questo modo, l'Unione adotta – rispetto alle esigenze limitative della spesa pubblica – non un'ottica qualificabile come *ex ante* (con pesanti interventi vincolistici sul bilancio di previsione, di difficile controllo per il loro articolarsi in un sistema di coperture da verificare), bensì una logica di controllo “di risultato”, sul rendiconto.

La regolazione dei meccanismi europei di stabilità e crescita, condizionando pesantemente le finanze nazionali, è stata peraltro fatta oggetto anche di specifiche

³¹ Ferma l'estensione delle logiche di stabilità anche oltre la sola dimensione dell'interesse monetario, in quanto analoghe esigenze di mutua responsabilizzazione derivano anche dalla semplice comune appartenenza al mercato unico (con – quindi – applicazione delle regole sul contenimento dei deficit anche agli Stati non aderenti alla moneta unica, seppur con regimi diversi).

³² Per un inquadramento dei parametri di convergenza come limiti alla spesa cfr. D. Delli Gatti, *Il processo di convergenza come vincolo alla politica economica: il quadro macroeconomico in Italia alla vigilia dell'Unione Monetaria Europea*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, fasc. 2, 1998, 139 ss.

³³ Con un approccio diverso da quello poi seguito con l'istituzione del c.d. semestre europeo, su cui cfr. *infra* il par. 3.2.

³⁴ Cfr. in particolare l'esperienza britannica degli anni '80 e primi anni '90, su cui sia consentito rinviare a F. Guella, *L'autonomia finanziaria del Local Government nel Regno Unito. Un'evoluzione dei modelli giuridici di controllo, standardizzazione e responsabilizzazione della spesa pubblica*, in *DPCE*, fasc. 1, 2014, 143 ss.

critiche. Sebbene infatti l'approccio di fondo – nella misura in cui guarda al solo obiettivo finale – sia rispettoso della sovranità statale (e dell'autonomia di bilancio), nondimeno i parametri adottati sono stati reputati poco flessibili e – spesso – indifferenti alle esigenze di politica anticiclica (con critiche che si sono quinte inasprite nell'ambito della crisi finanziaria)³⁵. D'altra parte, e al contrario, al patto di stabilità e crescita è stata talora rimproverata la scarsa effettività delle regole, munite di un insufficiente apparato di controllo e sanzione per garantirne un *enforcement* soddisfacente³⁶; ciò anche a seguito delle riforme e dell'implementazione dei meccanismi previsti originariamente. L'evoluzione della normativa si accompagna infatti all'emersione delle citate criticità (in entrambe le direzioni indicate: rigidità e scarso *enforcement*), svolgendosi in numerosi interventi di ridefinizione delle regole di controllo della convergenza finanziaria.

Circa tale evoluzione della disciplina, le disposizioni dei Trattati citate in precedenza hanno quindi trovato attuazione con un patto di stabilità e crescita la cui struttura normativa è stata codificata – in prima battuta – in due regolamenti del 1997³⁷. In tale disciplina si richiamavano gli articoli 99 e 104 TUE (come modificati con il Trattato di Maastricht), riordinando in fasi più precise e controllabili la procedura per disavanzi eccessivi. In questo senso, il nuovo meccanismo per saldi-obiettivo si è sostanziata in una proceduralizzazione di vincoli (di diritto primario) preesistenti, dove la dimensione politica del controllo sui c.d. disavanzi eccessivi ha ceduto gli originari spazi di discrezionalità a favore di un procedimento maggiormente controllabile. La limitazione della spesa si è articolata così in una prima fase di avvertimento, per cui se il deficit di uno Stato membro si avvicina al tetto del 3% sul PIL la Commissione europea propone, ed il

³⁵ Sulle prime critiche alle rigidità dei criteri di convergenza, cfr. J.V. Louis, *The Review of the Stability and Growth Pact*, in *Common Market Law Review*, vol. 43, issue 1, 2006, 85 ss. e L. Fingland, S.J. Bailey, *The EU's Stability and Growth Pact: Its Credibility and Sustainability*, in *Public Money and Management*, vol. 28, issue 4, 2008, 223 ss. Osservazioni su opportunità ed efficienza delle regole di austerità, che con la crisi finanziaria hanno sollecitato ulteriori prospettive, cfr. M. Heipertz, A. Verdun, *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge, 2010, 128 ss. e 196 ss. Cfr. anche, per l'esame dei *pro* e dei *contra* delle politiche di convergenza apprestate dall'Unione, V.A. Muscatelli, Natale, Tirelli, *A Simple and Flexible Alternative to Stability and Growth Pact Deficit Ceilings. Is It at Hand?*, in *European Journal of Political Economy*, vol. 28, issue 1, 2012, 14 ss. e J. Creel, Hubert, F. Saraceno, *An Assessment of the Stability and Growth Pact Reform in a Small-Scale Macro-Framework*, in *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 37, issue 8, 2013, 1567 ss.

³⁶ Rilevava già in modo equilibrato tanto i profili positivi del patto, se correttamente applicato (adeguata flessibilità ed utile *moral suasion* esercitata sugli Stati), quanto i caratteri che possono portare ad effetti negativi indesiderati (con una tendenza a rendere progressivamente meno severi gli obiettivi finanziari, le incertezze sulla relativa applicabilità e l'emergere di divisioni e ingerenze di interessi particolari nella gestione "politica" del patto), ad esempio R. Perez, *Le conclusioni dell'Ecofin e la Corte di giustizia europea*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2004, 409 ss. Ha rilevato la non ottimale effettività dell'applicazione del patto, specie dopo la sua riforma nel 2005, anche M. Barbero, *Il nuovo patto europeo di stabilità e crescita alla prova dei falli: i recenti casi di Francia, Germania e Italia*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 6, 2007, 1315 ss.

³⁷ Cfr. il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche e il regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

Consiglio dei ministri europei in sede di Ecofin approva, un “avvertimento preventivo” (*early warning*), a cui eventualmente segue una seconda fase di raccomandazione.

Solo successivamente all’esaurimento di tali passaggi diveniva possibile aprire una terza fase di sanzione, in cui la penalità assume dapprima la forma di un deposito infruttifero (il cui importo è definito da due componenti, tali da rapportare l’entità della sanzione alla gravità dell’infrazione³⁸), e solo eventualmente – se lo Stato sanzionato non sarà in grado di riallineare le proprie performance economiche ai parametri di convergenza nell’arco dei successivi due anni – tale deposito potrà essere incamerato dall’Unione, venendo riqualificato come multa. Tali conseguenze sanzionatorie si presentano così quale *extrema ratio* e sono, peraltro, soggette a un duplice ordine di eccezioni che operano in modo automatico (al ricorrere di una situazione di recessione³⁹) o discrezionale (per i casi di congiuntura economica negativa⁴⁰, al verificarsi della quale il Consiglio dell’Unione può – a maggioranza – comunque sospendere le sanzioni).

Alla luce di questo impianto, il modello di limitazione della sovranità finanziaria statale si caratterizza per il suo carattere semi-automatico, come valorizzato – fin dalla risoluzione istitutiva del Consiglio europeo di Amsterdam⁴¹ – attraverso la proceduralizzazione dell’intero funzionamento del patto.

Le verifiche del rispetto degli obiettivi si sono così articolare in una fase preventiva e in una fase successiva. Sono state infatti previste non solo misure c.d. dissuasive⁴² (tese cioè a sanzionare lo Stato posteriormente al superamento dei parametri di convergenza), ma anche misure dirette a scongiurare il verificarsi di disavanzi eccessivi, attraverso l’impiego di criteri di azione condivisi. Le misure preventive⁴³ (miranti a “porre in allarme” lo Stato che si accinge a svolgere condotte finanziarie a rischio) si sono infatti sostanziate in programmi annuali di stabilità (o di convergenza), che si affiancano alla c.d. sorveglianza multilaterale⁴⁴, quali strumenti tutti diretti ad evitare che una situazione di cattiva gestione si protragga fino a determinare uno scostamento dai parametri (correggendo tale situazione preventivamente e in modo non autoritativo, concertando le modalità con lo Stato membro).

³⁸ La sanzione è infatti strutturata in due parti: l’una fissa, pari allo 0,2% del PIL; l’altra variabile, pari allo 0,1% del PIL per ogni punto (o frazione di punto) di sfioramento del parametro del 3%.

³⁹ In particolare, al ricorrere di una riduzione del PIL reale superiore al 2% non verrà applicata alcuna sanzione.

⁴⁰ Se la caduta del PIL reale è inferiore alla soglia del 2% – e si trova più in particolare tra lo 0,75 ed il 2% – per evitare l’applicazione di sanzioni è necessario che lo Stato interessato dimostri il carattere eccezionale del suo deficit, la presunzione della eccezionalità della situazione di recessione divenendo in tale ipotesi relativa (e va quindi data prova del carattere non strutturale del deficit).

⁴¹ Risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità e di crescita (Amsterdam, 17 giugno 1997) [Gazzetta ufficiale C 236 del 02.08.1997].

⁴² Sostanziate nella procedura per disavanzi eccessivi. Per la disciplina di dettaglio, cfr. il regolamento (CE) n. 1467/97, poi modificato dal regolamento (CE) n. 1056/2005.

⁴³ Cfr. il già citato regolamento (CE) n. 1466/97, poi modificato dal regolamento (CE) n. 1055/2005.

⁴⁴ Cfr. l’art. 121 TFUE.

Vi sono quindi diversi meccanismi che possono essere utilizzati per evitare la formazione di disavanzi eccessivi, e tali strumenti – in particolare – sono stati apprestati prevedendo in capo al Consiglio il potere di attivare una procedura di allarme preventivo (*early warning*) e affidando alla Commissione il compito di adottare raccomandazioni di politica economica (*early policy advice*).

Se all'automatismo degli obiettivi e delle misure dissuasive si legavano le critiche di eccessiva rigidità del patto, che sarebbe (stato) insensibile alle necessità di applicazione flessibile (considerando l'intero ciclo economico e non un singolo bilancio di esercizio), d'altra parte agli spazi di discrezionalità del patto – concentrati soprattutto nelle fasi preventive e nelle misure correlate – si legava l'altra criticità, consistente in una scarsa effettività in concetto (posto il carattere del tutto eccezionale di sanzioni realmente afflittive). In tal modo, il patto non avrebbe promosso né la crescita né la stabilità: tanto vincolando la spesa senza adeguata flessibilità, quanto non sanzionando in maniera efficace gli scostamenti anche persistenti (con un'inefficacia pericolosamente avallata da applicazioni troppo permissive, talora censurate dalla Corte di giustizia⁴⁵).

In risposta a tali critiche, nel 2005 il Consiglio Ecofin decideva peraltro di ammorbidire le norme procedurali, rendendo più flessibile l'applicazione del patto⁴⁶. Operando in questo senso veniva riaffermata comunque la validità dei valori di riferimento (del 3% per il rapporto tra disavanzo e PIL e del 60% per il rapporto tra debito pubblico e PIL), ma contemporaneamente si rivedevano i percorsi di convergenza, considerando parametri di medio termine – solo "orientati" a una situazione di bilancio in pareggio – che ammettessero la possibilità di obiettivi differenziati tenendo conto delle peculiarità della situazione di ciascuno Stato membro⁴⁷.

Quindi i difetti di questa prima fase si possono riassumere da un lato nella

⁴⁵ Emblematica in tal senso la sentenza CGUE 13 luglio 2004, nella causa C-27/04, *Commissione c. Consiglio*. Sulla vicenda, relativa alle conseguenze della violazione del patto, e sulla non ammissibilità di applicazioni eccessivamente permissive da parte del Consiglio, cfr. R. Perez, *Corte di giustizia europea e regole fiscali dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 10, 2004, 1073 ss.; I. Maher, *Economic Policy Coordination and the European Court: Excessive Deficits and Ecofin Discretion*, in *European Law Review*, issue 6, 2004, 831 ss.; Diman, M. Salerno, *Sentenza Ecofin: gli equilibri della Corte tra tensioni politiche, Costituzione economica europea e soluzioni procedurali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 4, 2004, 1842 ss.; G. Rivosecchi, *Patto di stabilità e Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. 5, 2005, 899 ss.

⁴⁶ Cfr. la relazione del 22 marzo 2005 del Consiglio Ecofin intitolata "Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita". Cfr. per commenti L. Patrino, *Il "nuovo" Patto di stabilità e crescita tra rilegittimazione istituzionale europea e consenso nazionale*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 2, 2005, 225 ss. e R. Perez, *Il nuovo patto di stabilità e crescita*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 7, 2005, 777 ss.

⁴⁷ Cfr. i regolamenti (CE) 1055/2005 e 1056/2005, intesi a correggere l'eccessiva rigidità del patto. Si è notato come tuttavia questo intervento abbia peggiorato la già scarsa considerazione dello strumento di convergenza per i criteri di tipo qualitativo, concentrando tutta l'attenzione sugli elementi quantitativi, peraltro così ottenendo solo il risultato di indebolire le garanzie di rigore e la funzione di "vincolo esterno" propria della vigilanza dell'Unione sulle finanze nazionali, senza invece acquisire in compensazione un approccio più selettivo sul piano della qualità delle spese; in questo senso, cfr. G. della Cananea, *La pseudo-riforma del patto di stabilità e crescita*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 2005, 668 ss.

scarsa dinamicità del meccanismo, non ancora automaticamente legato agli andamenti ciclici dell'economia (e alle conseguenti esigenze politico-sociali di spesa pubblica), d'altro lato – ancora – ad una cultura contabilistica scarsamente effettiva nell'applicazione delle regole di rigore. Cultura che se in un'ottica italiana pareva trovare ragioni storiche nella particolare base costituzionale impiegata, ponendosi come strumentale ad un bilanciamento con le motivazioni sociali della spesa pubblica, calata invece in un'ottica sovranazionale (così come lo sarebbe in un'ottica federale) rischia di porre in crisi i fondamenti stessi dell'Unione; ciò posto che il primato della politica (a fronte del quale alcuni Stati potrebbero risultare sleali rispetto ad esigenze comuni di convergenza) rischia di tradursi in una scarsa tenuta del *foedus* europeo: se la cifra del 3 % è indubbiamente arbitraria e frutto di una scelta politica, d'altro lato è innegabile che l'individuazione di un parametro di convergenza comune (quale esso sia) assolve ad una funzione federativa essenziale, ponendosi come termine di comparazione di sforzi finanziari comuni cui tutti i partecipanti devono concorrere in modo paritario.

3.2. La convergenza finanziaria europea nella crisi: la cultura del primato della tecnica sulla politica (o dei fatti sui desideri), e i pericoli della sua burocratizzazione (o del parlare di "compact" anziché di "foedus")

Le tendenze alla flessibilizzazione e gli spazi di ineffettività emersi nel primo decennio di applicazione del patto sono però stati rivisti con l'emergere della c.d. crisi dei debiti sovrani, che nell'area euro ha portato a nuovi irrigidimenti delle regole di stabilità, e all'affermarsi di una nuova circolazione – nell'Unione europea – dei modelli di limitazione della spesa pubblica già sperimentati nel federalismo tedesco. Il modello del patto di stabilità, che come visto si è connotato per la sua forte proceduralizzazione ed aveva già condizionato i singoli sistemi nazionali, ha così assorbito esso stesso l'influenza di un modello a sua volta fortemente amministrativo e orientato alla responsabile (e austera) leale collaborazione istituzionalizzata (articolata in un costante "dialogo" costituzionale a livello di Stato-ordinamento).

In questo contesto, la proceduralizzazione – che connotava già il modello UE di limitazione della spesa statale – si è arricchita dell'idea di c.d. semestre europeo, nel quale svolgere un "dialogo economico" tra Stati membri e istituzioni dell'Unione; dialogo che porti ad una condivisione delle scelte di bilancio nazionali prima della loro emanazione (in modo leale e mutualmente responsabilizzante)⁴⁸, superando quindi quel carattere del patto che in precedenza si è visto lasciava alla totale libertà degli Stati l'individuazione dei mezzi con cui raggiungere gli obiettivi di convergenza.

In questo senso, le decisioni finanziarie nazionali vengono limitate non più solo in ragione del prescrivere loro il raggiungimento di un obiettivo verificato *ex post*, ma le stesse decisioni sono ora anche "concordate" *ex ante*; e ciò costituisce

⁴⁸ Sul semestre europeo come strumento per indurre gli Stati membri ad affrontare contestualmente le politiche per la stabilità finanziaria e quelle per la crescita, influenzando la programmazione finanziaria in passato espressione esclusiva di sovranità statale, cfr. D. Cabras, *L'impatto della nuova governance economica europea sull'ordinamento italiano*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2011, 387 ss.

una forte innovazione del modello europeo di limitazione della spesa, a discapito della dimensione sovrana statale. Più nel dettaglio, a partire dal gennaio di ogni anno il Governo del singolo Stato membro deve procedere all'analisi dell'indagine annuale sulla crescita presentata dalla Commissione e, sulla base di tali documenti generali unitari, si avvia la progettazione della manovra che poi dovrà tenere conto anche – in febbraio/marzo – delle linee guida di politica economica e di bilancio elaborate dal Consiglio europeo. Su tali basi, di programmazione unitaria maturata collegialmente a inizio anno, a metà aprile gli Stati membri della zona euro sottopongono contestualmente i c.d. piani nazionali di riforma ed i c.d. programmi di stabilità⁴⁹, così che a inizio giugno la Commissione possa elaborare le relative raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte individualmente ai singoli Stati membri. Infine, in giugno il Consiglio Ecofin approva le raccomandazioni della Commissione⁵⁰, in modo che nella seconda metà dell'anno gli Stati membri possano adottare le rispettive leggi di bilancio in coerenza con il processo di condivisione svoltosi nella prima parte dell'anno⁵¹.

A fronte di questa significativa innovazione procedurale, che ha integrato una parzialmente nuova prospettiva *ex ante* nel controllo finanziario sovranazionale, anche il tessuto normativo del patto di stabilità e crescita è stato pesantemente modificato. In prima battuta con il c.d. *Six Pack*, ovvero una serie di misure di modifica al Patto di stabilità, intervenute sia per la parte preventiva⁵² che per la parte correttiva⁵³, oltre che per il rafforzamento delle sanzioni⁵⁴; misure che inoltre hanno disposto l'armonizzazione dei quadri di bilancio nazionali⁵⁵, oltre che la giuridicizzazione del sistema di sorveglianza economica⁵⁶ (venendo quindi tutte accomunate da una unitaria *ratio* di irrigidimento dei meccanismi di limitazione della sovranità finanziaria e di normazione delle relazioni tra livelli di governo all'interno dell'Unione).

Dal complesso di tali riforme emergono in particolare regole più severe sull'indebitamento, in base alle quali i paesi con un rapporto debito/PIL superiore

⁴⁹ Ovvero “programmi di convergenza”, per i Paesi che non partecipano all'euro.

⁵⁰ Anche in base agli orientamenti espressi dal Consiglio europeo (a giugno).

⁵¹ Inoltre, come passo successivo e a garantire un controllo ulteriore sull'effettiva leale collaborazione dello Stato nel recepire quanto concordato, nell'indagine annuale sulla crescita di inizio esercizio successivo la Commissione deve poi dare conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse.

⁵² Cfr. il regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

⁵³ Cfr. il regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

⁵⁴ Cfr. il regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro.

⁵⁵ Cfr. la direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011.

⁵⁶ Cfr. il regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro, e il regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici.

al 60% sono tenuti a ridurre progressivamente la parte eccedente tale quota al ritmo di 1/20 per anno. Nella stessa ottica di stretta sull'*enforcement* delle regole del patto, si sono inoltre approntati strumenti sanzionatori più efficaci, semi-automatici, contro gli Stati inadempienti che – dopo l'accertamento dell'infrazione – non dovessero seguire le raccomandazioni correttive⁵⁷.

La crisi finanziaria (e la conseguente adozione di un modello limitativo di impronta meno politica e più automatica e “amministrativa”) hanno quindi determinato una risposta alle criticità del patto di stabilità e crescita orientate all'irrigidimento e a un più stringente *enforcement*, optando per la responsabilizzazione e l'austerità (quale tendenza parallela a meccanismi di solidarietà comunque apprestati, in ambito europeo, tramite il c.d. meccanismo di stabilità⁵⁸).

Questa opzione è stata a sua volta criticata. Con essa si è voluto rendere l'Unione una comunità non più solo di vantaggi, ma anche di rischi, nello spirito di lealtà e responsabilità istituzionale che connota anche l'esperienza delle *Foederalismus Reform I e II*. Tale austerità sottesa ai nuovi meccanismi di convergenza non ha però portato a un'immediata ripresa, e la finalità delle politiche sottese a tali strumenti normativi (orientati alla tenuta monetaria di lungo periodo) hanno rischiato di indebolire la coesione sociale e le dinamiche economiche di crescita maggiormente esposte a fattori non strutturali. D'altro lato, la solidità finanziaria e la stabilità di lungo periodo costituiscono un valore sotteso alla creazione di un'Unione economica e monetaria, e la strumentalità delle misure maggiormente rigorose alla tenuta dell'area euro può integrare un elemento positivo di coesione per l'emergere dell'Europa come area monetaria appetibile per la sua stabilità.

Questi obiettivi di austerità/stabilità sono stati perseguiti già con il recepimento nel *Six Pack* di meccanismi di controllo della spesa in base ai quali l'aumento degli impegni finanziari degli Stati membri deve essere legato al tasso di crescita a medio termine o trovare una copertura specifica (mediante tagli in altri settori o con l'aumento delle entrate); misure alle quali sono stati affiancati requisiti formali di bilancio comuni per tutti gli Stati membri e strumenti di prevenzione degli squilibri macroeconomici (mediante misure di natura simmetrica che valutano non solo i deficit ma anche i surplus, al fine di prevenire squilibri all'interno dell'Unione europea)⁵⁹.

Tutte queste tendenze di riforma del modello sovranazionale di limitazione della spesa pubblica sono state poi consolidate – al di fuori del sistema dell'Unione – con un Trattato autonomo, definito *Fiscal Compact*⁶⁰, che ha dato base primaria

⁵⁷ Sanzionati con il trasferimento dello 0,1% del PIL in un deposito infruttifero.

⁵⁸ Cfr. il Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità, fatto a Bruxelles il 2 febbraio 2012. In sua preparazione il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo aveva adottato la decisione 2011/199/UE che modifica l'art. 136 TFUE, introducendo un apposito paragrafo.

⁵⁹ Cfr. in particolare i regolamenti (UE) n. 1173/2011, 1175/2011 e 1177/2011.

⁶⁰ Cfr. il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012. Tra l'ampia letteratura cfr. a commento R. Perez, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 5, 2012, 469 ss.

alle nuove scelte.

Le nuove misure non sono quindi state inserite organicamente nel quadro UE, ma il *Fiscal Compact* ha sostanzialmente confermato le scelte contenute nel *Six Pack* e – fermo rimanendo che l'art. 2 dispone per un'applicazione di tale nuovo corpo normativo alle Parti contraenti che sia comunque conforme al TUE e al TFUE (in particolare, con il rispetto del principio di leale collaborazione di cui all'art. 4.3 TUE) – il relativo contenuto normativo si è provvisoriamente collocato fuori dal sistema del TUE e del TFUE. Ciò provvisoriamente in quanto l'art. 16 prospetta entro un quinquennio la valutazione dell'incorporazione delle nuove previsioni nella cornice giuridica dell'Unione, sulla base dell'esperienza attuativa (prospettiva di cui appunto sono ora in discussione diversi progetti attuativi, che – seppur innovativi sul fronte del sistema BCE e dei meccanismi di stabilità – per quanto riguarda le regole di convergenza ed equilibrio sembrano confermare nei Trattati UE le disposizioni già parallelamente sperimentate in questi ultimi anni).

Nel merito, il percorso di avvicinamento del modello UE di limitazione della spesa pubblica a quello tedesco è stato confermato dalle disposizioni del *Fiscal Compact*, in particolare dall'art. 3 che impegna gli stessi Stati membri (con una circolazione del modello dal *Grundgesetz* all'Unione europea e poi di nuovo, verso il basso, dalla dimensione sovranazionale a quella statale) ad introdurre – mediante disposizioni “preferibilmente” costituzionali⁶¹ – una serie di nuove regole di limitazione finanziaria, in aggiunta e senza pregiudizio per gli obblighi già derivanti dal diritto dell'Unione⁶².

In particolare, riprendendo la nuova formulazione degli art. 109 e 109a del GG, il bilancio dello Stato deve essere in pareggio o in attivo. Tale principio si considera rispettato se il disavanzo strutturale dello Stato (disavanzo annuale aggiustato per il ciclo e calcolato al netto delle misure temporanee di correzione) è conforme all'obiettivo a medio termine specifico per Paese come stabilito dal *Six Pack*⁶³, con un deficit annuo che non superi lo 0,5% del PIL nominale⁶⁴. Va notato

⁶¹ Peraltro, la costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio negli ordinamenti nazionali era già stata contemplata quale impegno non giuridicamente vincolante nell'ambito del Patto *Europlus* e nella proposta della Commissione COM(2011)821 del 23 novembre 2011.

⁶² A commento dell'impegno assunto in sede europea di costituzionalizzare le regole di gestione (in pareggio) del bilancio cfr., per i primi commenti sul vincolo europeo di revisione della Costituzione, ad esempio A. Pace, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2011; A. Pirozzoli, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, fasc. 4, 2011; F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2012; R. Dickmann, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, fasc. 4, 2012; F. Coronidi, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, in *federalismi.it*, fasc. 5, 2012; D. Morgante, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *federalismi.it*, fasc. 14, 2012. Per una visione più complessiva sulla portata costituzionale delle misure europee di contrasto alla crisi finanziaria, cfr. da ultimo Craig, *Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications*, in M. Adams, F. Fabbrini, Larouche (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014, 19 ss.

⁶³ Cfr. ancora il regolamento (UE) n. 1175/2011.

⁶⁴ Al riguardo va notato che con la modifica alla parte preventiva del Patto di stabilità e crescita, di cui al citato regolamento (UE) n. 1175/2011, gli obiettivi di bilancio a medio termine degli Stati dell'eurozona sono specificati (in modo differenziato per ciascuno Stato) 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 calendario per raggiungere questo obiettivo

comunque che, proprio come nel modello tedesco di *Schuldenbremse*, gli Stati contraenti possono deviare temporaneamente dall'obiettivo di medio termine (o dal percorso di aggiustamento) al ricorrere di circostanze eccezionali, per eventi imprevedibili o in caso di grave recessione; inoltre, ogni ordinamento nazionale dovrà prevedere un meccanismo di correzione automatica, ancora ricalcato sull'esperienza tedesca e in coerenza con l'impostazione che era già propria del modello proprio dell'Unione (tecnico-automatico, più che politico-negoziale)⁶⁵.

Le ulteriori disposizioni del *Fiscal Compact* confermano tendenze verso l'irrigidimento delle procedure che erano già in atto. Così l'art. 4 ribadisce la misura di un ventesimo l'anno per la prevista riduzione dell'eccedenza di debito; l'art. 5 onera le Parti contraenti oggetto di una procedura per disavanzo eccessivo a concordare con la Commissione un programma di rientro e di riforme strutturali; l'art. 6 prevede la concertazione dei piani di emissione del debito, in coerenza con la lealtà istituzionale e il "dialogo" sulle questioni finanziarie; l'art. 8 si occupa dell'attuazione degli obblighi, anche con una relazione della Commissione. A quest'ultimo riguardo, in particolare, il meccanismo di *enforcement* è stato rafforzato non solo sul piano istituzionale (con il dialogo leale tra Stati e Unione, obbligatorio – *ex ante*, nella fase di elaborazione delle politiche di bilancio – a monte del raggiungimento degli obiettivi)⁶⁶, ma anche con la giuridicizzazione delle conseguenze in caso di inottemperanza statale; infatti il ricorso alla Corte di giustizia assume ora forza vincolante in quanto, definendo i profili di giurisdizione, nel nuovo Trattato si precisa che lo stesso *Fiscal Compact* costituisce – a tal fine – accordo speciale tra le parti contraenti, *ex art. 273 TFUE*⁶⁷.

La forte tendenza alla tecnicizzazione, burocratizzazione e giuridicizzazione dei meccanismi costituisce pertanto il tratto caratterizzante della risposta europea alla crisi finanziaria, alla ricerca di una maggiore effettività delle regole limitative della spesa. Nell'Unione europea – intesa come "comunità di rischi", e non solo "di vantaggi" – è stata chiara la tendenza verso una "automaticità" di attivazione di più rigorosi limiti alla spesa; ed è una tendenza che è strettamente funzionale ad una risposta tecnico/istituzionale – prima che politica – alla crisi.

In quanto così implementato dall'Unione europea va quindi osservata una tendenza alla "amministrativizzazione" della crisi, con il rischio però che ciò naturalmente si traduca poi – rigidamente – anche in meccanismi di controllo sulla

è predisposto dalla Commissione tenendo conto per ciascuno Stato degli specifici rischi per la sostenibilità e dei precedenti progressi.

⁶⁵ Entrambi i contenuti – relativi agli scostamenti ammessi e al meccanismo di correzione automatica – sono stati introdotti in Italia con la legge 243/2012, in particolare all'art. 6 e agli artt. 7 e 8.

⁶⁶ Altre disposizioni di carattere istituzionale/collaborativo contenute nel *Fiscal Compact* sono rappresentate in particolare dall'art. 9, sull'operare congiuntamente per una politica economica che promuova il buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria e la crescita attraverso una convergenza rafforzata e la competitività, l'art. 10, sulle cooperazioni rafforzate, l'art. 12, sul c.d. *euro summit*, nonché l'art. 13, relativo alla conferenza dei presidenti delle commissioni parlamentari.

⁶⁷ Disposizione che introduce la competenza della Corte di giustizia a conoscere di qualsiasi controversia tra Stati membri in connessione con l'oggetto dei Trattati quando tale controversia le venga sottoposta in virtù di un compromesso, quale sarebbe appunto il nuovo accordo in materia fiscale.

spesa scarsamente democratici. Ciò posto che la cultura del primato della tecnica sulla politica (o dei fatti contabili sui desideri di spesa) se presenta vantaggi evidenti in termini di tenuta e neutralità delle scelte, d'altro lato – se eccessiva – espone le politiche di convergenza a pericoli o di delegittimazione (se la scelta tecnica, seppure giusta rispetto alle premesse oggettive, non vede il costruirsi di un consenso sulla stessa) o di deleteria burocratizzazione (dove scelte comunque opinabili tra più opzioni tecniche – tutte possibili – sono assunte da corpi burocratici non legittimati da elezioni, o comunque lontani dai cittadini⁶⁸).

4. Come introdurre – in un ordinamento nazionale che già conosce il principio – una cultura di effettività dell'equilibrio di bilancio? Una legge non meramente formale per scardinare la mentalità della spesa fatta “al margine”

In Italia gli impegni europei hanno portato alla citata riforma costituzionale dell'art. 81, con legge cost. 1/2012, nonché alla legge rinforzata 243/2012 che contiene le regole attuative⁶⁹. Il loro indirizzo di fondo riproduce quella centralità degli automatismi e della tecnicità delle decisioni sulla convergenza finanziaria che è insita nelle motivazioni europee del perseguimento dell'equilibrio: nell'ottica sovranazionale l'equilibrio di bilancio è visto come un dato oggettivo necessario per la reciproca collaborazione e fiducia, strumentale a permettere l'integrazione. Il rigore finanziario era peraltro già perseguito in Italia con strumenti *ad hoc*, anche di carattere tecnico/automatico come le clausole di salvaguardia, ma i problemi di effettività dell'equilibrio del bilancio rimanevano culturalmente legati all'insufficienza delle motivazioni poste alla base dei principi di contabilità pubblica.

Alla domanda circa il cosa dei nuovi valori europei dell'equilibrio di bilancio possa condizionare positivamente l'effettività delle regole di equilibrio nazionali, inducendo una diversa cultura nella gestione del bilancio, la risposta va cercata non tanto nelle singole misure tecniche – di per sé appunto non sconosciute neppure in precedenza – ma nel superamento dell'idea che la legge di bilancio sia nella sua essenza il riflesso inevitabile di scelte politiche libere. E, a fronte di questa diversa prospettiva, l'istituto giuridico che meglio rappresenta il possibile mutamento culturale è costituito forse dal superamento del carattere meramente formale della legge di bilancio (che peraltro si è visto forniva una struttura che tende a favorire la costruzione della spesa “al margine”).

Il considerare il bilancio come legge sostanziale, tra tutte le innovazioni indotte dalle riforme europee è quindi quella che più profondamente incide sulla sistematica e sulla natura delle questioni contabili, risolvendosi peraltro anche in un possibile incentivo allo spendere “meglio”: mentre gli approcci di *spending*

⁶⁸ Sulla differenza del rinvio normativo a vere definizioni scientifiche non opinabili o a mere soluzioni tecniche – come sono quelle della contabilità e dell'economia – sia consentito fare riferimento a F. Guella, *L'utilizzo di definizioni “tecnico-scientifiche” nel diritto. Il rinvio a concetti pre-giuridici tra effettività della norma e sanzione di scelte tecniche*, in F. Cortese, M. Tomasi (cur.), *Le definizioni nel diritto*, Napoli, 2017, 293 ss.

⁶⁹ Per i contenuti si rinvia a De Ioanna, *La riforma del bilancio e l'avvio della sua attuazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 2, 2017, 405 ss.

review alla razionalizzazione della spesa pubblica – nel loro porsi *bottom-up* – si sono scontrati con le resistenze culturali di una spesa pubblica che pone a base di partenza i fabbisogni individuati dalla politica nelle singole leggi sostanziali di spesa piuttosto che i saldi⁷⁰, al contrario il metodo *top-down* nella costruzione del bilancio – consentito dall'integrazione di bilancio e manovra in un solo documento – si pone come una forte novità culturale.

La riqualificazione come legge non meramente formale del bilancio si pone quindi non solo come questione rilevante per il suo significato teorico, ma anche per la sua strumentalità ad introdurre in un ordinamento nazionale che già conosce il principio dell'equilibrio di bilancio una cultura di effettività del medesimo principio. Pare cioè che ragionare di bilancio come legge sostanziale possa essere un mezzo significativo per scardinare la mentalità della spesa incrementata "al margine" dei fabbisogni storici. Il tutto in un processo di riorganizzazione del bilancio che, muovendo dal 2012, ha conosciuto importanti consolidamenti poi nel 2016⁷¹, in particolare – per quanto riguarda superamento della mentalità al margine e costruzione *top-down* – con il cd. decreto "struttura"⁷², che si affianca al decreto "cassa"⁷³; decreto con il quale si è introdotta la programmazione finanziaria basata sugli accordi tra Ministeri⁷⁴, che pone i saldi prima dei fabbisogni. Il Consiglio dei ministri fissa gli obiettivi di spesa per ogni Ministero (*top-down*), e spetta poi a ciascun Ministero proporre gli interventi da adottare per conseguire gli obiettivi assegnati, da attuare con la legge di bilancio (costruendo le priorità dei fabbisogni a partire dai saldi assegnati dal programmatore).

Se l'idea di bilancio come legge meramente formale in Laband era la conseguenza di una certa ideologia del bilancio e di necessità politiche contingenti⁷⁵ (posto che il documento contabile annuale era visto come la fotografia di una capacità di spesa pre-esistente – sulla base di leggi sostanziali non annuali – e, quindi, era strumentale alla legalità contabile più che a principi tecnici come l'equilibrio), al contrario questa politicità e carattere derivato del bilancio non ha più ragion d'essere con la legge 243/2012 (con la quale si definiscono sul piano tecnico gli elementi essenziali che dovranno caratterizzare il contenuto della

⁷⁰ Per questa diversità di prospettiva rispetto alla *spending review* cfr. C. Bergonzini, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in *federalismi.it*, fasc. 9, 2017, in particolare il par. 3.

⁷¹ Per commenti alla riforma operata nel 2016, oltre a quanto già citato si rinvia a: C. Bergonzini, G. Rivosecchi, *L'art. 81 Cost. e le procedure finanziarie*, in *Il Filangieri*, pt. 2, 2016, 239 ss.; G. Lo Conte, *La riforma della contabilità pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 6, 2016, 765 ss.; R. Perez, *Il ritorno del bilancio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 6, 2016, 758 ss.; R. Dickmann, *Prime note sulla nuova legge di bilancio e sulla manovra di finanza pubblica alla luce delle modifiche apportate nel 2016 alla legge di contabilità generale n. 196 del 2009*, in *federalismi.it*, fasc. 6, 2017; M. Nardini, *La legge n. 163 del 2016 e le prime prassi applicative della nuova legge di bilancio*, in *Diritto pubblico*, fasc. 2, 2017, 515 ss.; L. Bartolucci, *La legge "rinforzata" n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3, 2016.

⁷² Cfr. d.lgs. 90/2016.

⁷³ Cfr. d.lgs. 93/2016.

⁷⁴ Cfr. il nuovo art. 22 bis della legge n. 196/2009.

⁷⁵ Cfr. C. Roherssen, *Apologia di Paul Laband nel sessantesimo anniversario della morte: la origini e il significato del metodo "giuridico" nella scienza del diritto pubblico*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, fasc. 1, 1978, 97 ss.

nuova legge di bilancio⁷⁶, considerati tanto pienamente politici quanto la legalità delle singole spese già disposte da leggi sostanziali preesistenti al bilancio). La riforma del 2012 attua una sorta di riquoteazione del ruolo meramente del bilancio, dopo la dequoteazione dello stesso funzionale a consentire al governo di amministrare anche sulla base delle singole leggi di spesa⁷⁷.

Sul piano tecnico, il carattere sostanziale del bilancio si traduce nell'integrazione in un unico provvedimento – di per sé capace di incidere (disattivandole) sulle precedenti decisioni legislative di spesa – dei contenuti degli attuali disegni di legge di bilancio e di stabilità; ciò con la finalità di incentrare la decisione di bilancio sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche, anziché sulla loro variazione al margine (e di far prevalere i valori dell'equilibrio su quelli della legalità di pregresse – ed asistematiche – decisioni singole di spesa).

Dal cambio di natura deriva quindi una nuova struttura contenutistica del bilancio, sebbene lo stesso continui ad essere articolato in due sezioni⁷⁸. La prima sezione della legge di bilancio è dedicata alle misure di realizzazione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, perseguendo gli obiettivi che in passato erano propri della legge di stabilità: tale sezione fissa annualmente le grandezze per l'adeguamento agli effetti finanziari e il quadro di riferimento finanziario, indicando il livello massimo di ricorso al mercato e il saldo netto da finanziare, nonché le misure quantitative necessarie alla realizzazione degli obiettivi programmatici indicati dal DEF⁷⁹.

Il carattere sostanziale di queste misure è esplicitato dalla nuova normativa di attuazione dell'equilibrio di bilancio, precisando come con le previsioni della prima sezione si determinano anche le variazioni indirette delle previsioni di bilancio indicate nella seconda sezione (modificando, sopprimendo o integrando i parametri o le autorizzazioni della spesa o del prelievo fissate dalla normativa vigente, determinando così l'evoluzione delle entrate e delle uscite). In sostanza, le disposizioni della prima sezione possono determinare variazioni alle previsioni di bilancio contenute nella seconda sezione, ma non mediante modifica diretta dell'ammontare degli stanziamenti: la variazione indiretta della seconda sezione è possibile solo toccando le singole leggi sostanziali di spesa che determinano gli stanziamenti di bilancio, in modo che il bilancio rimane sì di massima un riflesso della legalità contabile pregressa, ma – nel costruirlo – non si parte dal fabbisogno per raggiungere l'equilibrio, bensì dai saldi.

La seconda sezione della legge di bilancio è infatti conseguenza della prima – dalla quale parte la manovra – e contiene le previsioni di entrata e di spesa sulla base della legislazione vigente (in modo analogo al pregresso disegno di legge di bilancio di previsione). In tale sezione sono ricompresi l'aggiornamento delle previsioni relative alle spese per oneri inderogabili e fabbisogno⁸⁰. Data la nuova struttura del disegno di legge di bilancio, la seconda sezione evidenzia, per

⁷⁶ Cfr. art. 15 della legge 243/2012.

⁷⁷ Cfr. C. Forte, *Presentazione a Laband, Il diritto del bilancio*, Milano, 2007.

⁷⁸ Cfr. art. 21 della legge n. 196/2009.

⁷⁹ Fissate per ogni anno del triennio, anche adeguandole alla Nota di aggiornamento.

⁸⁰ E le rimodulazioni proposte, per i fattori legislativi, ai sensi dell'articolo 23 della legge n. 196/2009.

ciascuna unità di voto parlamentare, gli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni contenute nella prima sezione (di cui ricalca gli effetti come una fotografia, come avveniva in passato). Anche la seconda sezione viene però ad assumere di per sé un contenuto sostanziale, potendo ora incidere direttamente – attraverso rimodulazioni⁸¹ – sugli stanziamenti sia di parte corrente, che di parte capitale, previsti dalla legislazione vigente. In sostanza, per ragioni tecniche di incapienza dei capitoli, si possono disattivare agevolmente le singole leggi di spesa (secondo la *ratio* per cui, quando occorre, deve essere possibile anche in sede di bilancio bloccare la spesa).

C'è quindi un'efficacia condizionante della sezione dedicata alle previsioni di entrata e di spesa, che presenta contenuto sostanziale. E, strumentale a ciò, il decreto sul bilancio di cassa ha introdotto norme volte alla razionalizzazione dell'accertamento delle entrate e degli impegni delle spese, con imputazione di questi ultimi agli esercizi in cui le obbligazioni divengono esigibili⁸² (come opzione che, rispetto alla competenza, è più orientata ad una politica di spesa responsabile e leale).

Se peraltro il dire che il bilancio fotografava la legislazione esistente in modo vincolato incentivava le scelte di incremento al margine della spesa storica, altra questione è il verificare se sia sufficiente mutare la natura della legge di bilancio per indurre un ripensamento culturale dei ruoli della politica e della tecnica contabile. Ripensamento di ruoli che, come si vede, non assume nell'ordinamento italiano le forme di una svalutazione della politica rispetto alla tecnica, ma del richiamo della politica – anche nella sede unitaria del bilancio – alle responsabilità con cui i dati tecnici e i saldi impongono di confrontarsi. Di questa responsabilizzazione della politica è peraltro emblematica un'ulteriore riforma – sempre operata nel 2016 – delle regole che dal 2012 attorniano il principio dell'equilibrio; riforma da cui emerge l'originalità, o l'ambivalenza, dell'attuazione italiana delle indicazioni europee, e che ha determinato un depotenziamento delle clausole di salvaguardia (quale istituto che già prima della crisi aveva segnato una tendenza alla prevalenza della tecnica sulla politica).

Le clausole di salvaguardia, come intese fino ad oggi, per svolgere il proprio ruolo devono infatti essere effettive (nel senso che «la compensazione finanziaria deve essere in grado di coprire interamente gli eventuali oneri che eccedano le originarie previsioni di spesa») e automatiche (nel senso che la loro attivazione «deve seguire gli scostamenti rispetto alle previsioni mediante atti di natura amministrativa immediatamente realizzabili, senza il ricorso ad ulteriori provvedimenti di natura legislativa»). Queste caratteristiche hanno però determinato alcune criticità, in termini di deresponsabilizzazione del decisore politico, che in un certo senso ne rappresentano un'eterogenesi dei fini.

Accanto alla classica critica a questo meccanismo automatico, che si fonda sul rischio di violazione della riserva di legge *ex art. 23* (posto che i tributi aggiuntivi che sono automaticamente prelevati in caso di carenza di copertura dipendono da fatti e circostanze, più che dalla legge), si è infatti anche segnalato il

⁸¹ Di diversa natura: rifinanziamenti, definanze o riprogrammazioni.

⁸² Cfr. artt. 3 e 4 del d.lgs. 93/2016.

problema per cui tali clausole consentirebbero di posticipare la precisa presa di posizione politica sull'allocazione delle risorse: confidando su correzioni automatiche – che comunque assicurano la “tenuta” dei saldi – si finirebbe infatti anche per deresponsabilizzare Parlamento e Governo, che sarebbero indotti ad accettare una maggiore pressione fiscale senza adeguati incentivi (posto l'automatismo nell'aumento di IVA e accise) a compiere invece uno sforzo alternativo di riduzione della spesa.

Con la riforma dell'art. 17 della legge di contabilità, l'inserimento di coperture adeguate rimane un obbligo per ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri, o minori entrate. Si continua a dover indicare espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa. La novità sta nel fatto che – nel caso si verificano nuove o maggiori spese rispetto alle previsioni – la nuova formulazione elimina il riferimento alle clausole di salvaguardia, stabilendo che per la compensazione dei relativi effetti finanziari si provvede ai sensi della nuova disciplina⁸³.

Per il nuovo sistema in caso di scostamento dalle previsioni, se lo stesso è compensabile nel corso dell'esercizio e il relativo stato di previsione è sufficiente alla copertura, il Ministro dell'economia può provvedere con proprio decreto⁸⁴ alla corrispondente riduzione degli stanziamenti. Se invece è compensabile nel corso dell'esercizio ma lo stato di previsione non è sufficiente, l'intervento dovrà essere effettuato anche su stati di previsione diversi da quello in cui rientra la legge che ha prodotto lo scarto: in questo caso con decreto del Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei ministri (coinvolgendo quindi l'Esecutivo nella sua collegialità)⁸⁵.

Quando invece risulti che lo scostamento è tale da non poter essere compensato entro l'esercizio in corso il Ministro dell'economia assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 Cost., con un ritorno quindi alla flessibilità dei meccanismi (senza automatismi come nelle clausole di salvaguardia, ma comunque con risultati finali da conseguire). Per quanto riguarda gli esercizi successivi a quello in corso, alla compensazione degli effetti che eccedono le previsioni si provvede con la legge di bilancio (e in particolare con la prima sezione della stessa), «adottando prioritariamente misure di carattere normativo correttive della maggiore spesa»⁸⁶. Perciò viene abbandonata l'idea degli aumenti automatici della pressione fiscale nell'ottica dell'emergenza sul breve periodo: la compensazione degli effetti finanziari, almeno per l'esercizio in corso, deve avvenire tendenzialmente tramite riduzioni di spesa.

L'idea è quella di rendere “meno automatica” la gestione dell'equilibrio, che

⁸³ Ora introdotta mediante i commi da 12 *bis* a 12 *quater* dell'articolo 17 della legge 196/2009.

⁸⁴ Sentito il Ministro competente, con un parere obbligatorio.

⁸⁵ In entrambi i casi, inoltre, per coinvolgere il Parlamento gli schemi dei decreti sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti, che rendono parere entro 7 giorni.

⁸⁶ Cfr. art. 17 della legge 196/2009, il cui comma 12 *quater* stabilisce che per gli esercizi successivi a quello in corso, alla compensazione degli effetti che eccedono le previsioni si provvede con la legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 21, comma 1 *ter*, lettera f), adottando prioritariamente misure di carattere normativo correttive della maggiore spesa.

si era rivelata deresponsabilizzante, per cercare di incentivare invece la politica ad affrontare in radice il problema alla cui correzione le clausole di salvaguardia sono funzionali: gli “errori” in fase di quantificazione degli oneri non possono essere considerati con leggerezza perché, in ogni caso, le clausole di salvaguardia forniscono la certezza che un incremento automatico del prelievo interverrà a sanare la carenza, ma la politica deve essere rigorosa nello scegliere le modalità con cui mantenere l’equilibrio (tendenzialmente tagliando altre spese anziché aumentando le imposte). La *ratio* della riforma – per questa parte – è allora quella di far ricadere necessariamente (e prioritariamente) le stime errate sui dicasteri che hanno fatto quelle previsioni, e ciò al fine di incentivare le singole strutture a fornire stime più attente. Il tutto con due precisazioni: la riforma delle clausole di salvaguardia vale in realtà solo per le clausole di salvaguardia in senso stretto (mentre rimangono automatici e legati ai tributi i meccanismi posti con l’obiettivo di “garantire i saldi”), e la nuova legge di bilancio è esclusa dalla disciplina della copertura finanziaria (ciò in quanto quest’ultima non richiede più – a differenza della legge di stabilità, ora inglobata nell’unica legge di bilancio – un prospetto di copertura, poiché soggiace anch’essa alla regola di equilibrio).

In definitiva, il mutamento culturale indicato dall’Unione europea trova nell’ordinamento italiano un recepimento particolare, che tempera il ruolo del tecnicismo e dell’automaticità, rivendicando ancora – specie come frutto della riforma operata nel 2016 – un ruolo prioritario (che sia però responsabile) per la politica. La politica trova anzi spazi nuovi in una legge di bilancio che assume natura sostanziale, e non meramente formale; ma alla politica che si esprime in modo frammentario (con singole decisioni di spesa) il nuovo sistema auspica si sostituisca una decisione di indirizzo complessiva ed unitaria, più attenta – sul piano culturale prima che su quello delle regole tecniche – al valore dell’equilibrio dei conti pubblici. In questo senso anche i rischi di una burocratizzazione delle scelte allocative, insiti nei meccanismi dell’Unione europea, sembrano ridimensionati, grazie a strumenti di emancipazione della politica da scelte di spesa frammentarie che consentano comunque di garantirne la lealtà dell’indirizzo finanziario complessivo rispetto ad obiettivi condivisi di equilibrio. Lealtà che può trovare le sue giustificazioni culturali – e le sue finalità ultime – negli interessi dei cittadini stessi (prima che negli interessi dei partner europei), posto che il mantenere l’equilibrio costituisce un valore per le generazioni future, prima che per il processo di integrazione europeo.