

Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri dell'UE

Federico Fabbrini
(dottorando di ricerca, Istituto Universitario Europeo)

In corso di pubblicazione su Quaderni Costituzionali 4/2011

La costituzionalizzazione della regola di pareggio di bilancio avanza rapidamente negli Stati membri dell'UE. Avviatosi in Germania nel luglio 2009 (sulla riforma tedesca si veda il contributo di Federico Pedrini sul n. 2/2011 di questa *Rivista*), il processo di inserimento in Costituzione di un vincolo ai conti pubblici ha infatti recentemente coinvolto anche Francia, Spagna, e Italia. In Francia, il progetto di legge costituzionale “relatif à l'équilibre des finances publiques” è stato votato dal Parlamento nel luglio 2011 e attende ora, a completamento del procedimento di revisione, un'approvazione referendaria o da parte del Congresso. In Spagna, la legge di revisione costituzionale sulla “estabilidad presupuestaria” è stata adottata dal Parlamento ed è entrata in vigore nel settembre 2011. In Italia, da ultimo, diverse proposte di legge costituzionale sono state formulate nelle scorse settimane al fine di introdurre un obbligo di pareggio di bilancio nella Carta fondamentale e sono oggi all'ordine del giorno in Parlamento. Proprio alla luce dell'interesse che il tema ha assunto in Italia, scopo della presente nota è esaminare, pur senza pretesa di completezza, alcuni elementi salienti delle riforme costituzionali avviate o concluse in altri paesi della zona-Euro e inquadrare, in una prospettiva comparata, certe linee di tendenza del costituzionalismo europeo.

La legge di riforma costituzionale spagnola (n° 329-1: presentata congiuntamente dai gruppi parlamentari socialista e popolare il 26 agosto 2011, approvata dal Congresso dei Deputati il 2 settembre e dal Senato il 7 settembre, promulgata dal Re il 27 settembre 2011 e pubblicata il medesimo giorno sul *BOE*) ha apportato una modifica all'art. 135 della Costituzione del 1978. La nuova disposizione stabilisce, innanzi tutto, l'obbligo generale del pareggio di bilancio affermando che “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria” e detta quindi delle previsioni particolari con riferimento al deficit e al debito pubblico, rinviando direttamente ai parametri previsti dai Trattati europei. Quanto al deficit, l'art. 135, c.2 stabilisce infatti che lo Stato e le Comunità Autonome non potranno incorrere (a partire dal

2020) “en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos [...] por la [UE]” mentre spetterà ad una legge organica (da adottarsi entro il 30 giugno 2012) fissare “el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto”. Quanto al debito, la cui emissione dovrà sempre essere autorizzata per legge, l’art. 135, c.3 prevede che il suo volume “en relación al producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el [TFUE]” rimettendo alla stessa legge organica la definizione dei meccanismi per il conseguimento pratico di tale obiettivo. Sul modello della riforma tedesca, quindi, l’art. 135, c.4 introduce la possibilità di derogare ai suddetti limiti di bilancio “en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado”, da dichiararsi tuttavia con voto a maggioranza assoluta dei membri della Camera bassa. Infine, l’art. 135, c.5 rinvia alla legge organica per la soluzione delle questioni procedurali circa il coordinamento amministrativo in materia fiscale e il c.6 richiede alle Comunità Autonome di modificare i propri Statuti per garantire, nei rispettivi ambiti di competenza, “la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias”.

Il progetto di legge di riforma costituzionale francese (n° 722: presentato dal Governo il 16 marzo 2011, emendato in più letture dalle due Camere del Parlamento ed approvato in via definitiva dall’Assemblea Nazionale il 13 luglio 2011, ma tuttora da sottoporre all’approvazione popolare o dei 3/5 dei parlamentari riuniti in Congresso) modifica vari articoli della Costituzione del 1958. Nel disegno di riforma, la “règle d’or” della stabilità dei conti pubblici viene assicurato attraverso la creazione di una legge quadro pluriennale sull’equilibrio finanziario statale. All’art. 34 Cost. viene aggiunto un nuovo al.19, ai sensi del quale: “Les lois-cadres d’équilibre des finances publiques déterminent, pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d’évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d’assurer l’équilibre des comptes des administrations publiques. Elles fixent, pour chaque année, un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes qui s’imposent globalement aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Elles ne peuvent être modifiées en cours d’exécution que dans les conditions prévues par une loi organique. Une loi organique précise le contenu des lois-cadres d’équilibre des finances publiques [...]”. Il nuovo art. 46-1 Cost. stabilisce che “le Parlement vote les projets de loi-cadre d’équilibre des finances publiques dans les conditions prévues par une loi organique”. Gli artt. 47, al.1 e 47-1, al.1 sono quindi riscritti al fine di prevedere che nessuna legge finanziaria o di finanziamento della sicurezza sociale possa essere adottata “en l’absence de loi-cadre d’équilibre des finances publiques applicable à l’exercice concerné” mentre, ai sensi del nuovo art. 61, al.2 spetta al Consiglio Costituzionale esaminare obbligatoriamente (entro il 31

dicembre di ogni anno) la “conformité” delle leggi di spesa alla legge quadro. Infine, per rafforzare il ruolo di controllo del Parlamento sulle politiche finanziarie condotte dall’esecutivo a livello UE, il nuovo art. 88-8 dispone che “Le Gouvernement soumet chaque année à l’Assemblée nationale et au Sénat, au moins deux semaines avant sa transmission aux institutions de l’[UE], le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques [...]”.

Le riforme costituzionali spagnola e francese presentano alcuni elementi di diversità. Il legislatore spagnolo ha optato per una definizione chiara dell’obbligo di pareggio di bilancio, rinviando direttamente ai criteri UE sul rapporto debito/PIL e deficit/PIL (ora riportati nel Protocollo n. 12 allegato al TFUE), ma non ha disposto specifiche previsioni per sanzionare a livello domestico un’eventuale violazione della regola costituzionale in questione. Nel progetto di riforma francese, invece, alla maggiore elasticità del criterio di equilibrio dei conti, da determinarsi sulla base delle norme di gestione previste da una legge pluriennale (modellata, peraltro, sul quadro finanziario pluriennale previsto per il bilancio dell’UE dall’art. 312 TFUE), corrisponde un più forte meccanismo di controllo, che demanda *de jure* al Consiglio Costituzionale il compito di verificare *a priori* che le leggi finanziarie siano compatibili con la legge quadro di bilancio. Al contrario, accomuna le due riforme (distinguendole invece da quella tedesca) sia la natura di principio delle disposizioni introdotte, le quali non entrano in dettagli economico-numeriche, sia l’ampio rinvio alla legislazione organica (una specifica fonte supra-legislativa ma infra-costituzionale che, come noto, non esiste né in Germania né in Italia) per l’attuazione delle nuove norme costituzionali.

Al di là delle diverse soluzioni tecniche sin’ora adottate nei vari ordinamenti europei per la costituzionalizzazione della regola di pareggio di bilancio è d’altra parte evidente che tali riforme si collocano sulla medesima lunghezza d’onda, essendo tutte ispirate dall’obbiettivo (indicato al §c del Patto Euro-Plus del marzo 2011) di garantire un’uniforme equilibrio finanziario strutturale negli Stati membri dell’UE. Tale esigenza è direttamente connessa all’avanzamento del processo di integrazione europea, che a partire dal 1992 ha ormai condotto alla creazione di un’unione monetaria e ad un coordinamento crescente delle politiche economiche tra gli Stati dell’Euro-zona. In una prospettiva comparata, peraltro, è possibile rilevare come dinamiche analoghe a quelle oggi in corso in Europa abbiano storicamente caratterizzato altre (con)federazioni di Stati dotate di una moneta comune. Negli USA, ad esempio, ben 35 su 50 degli Stati membri hanno oggi obblighi di pareggio di bilancio nelle rispettive Costituzioni statali, sebbene i metodi di calcolo dell’equilibrio di spesa varino notevolmente e spesso consentano un deficit annuale purché da recuperare nei successivi esercizi finanziari (sulla disciplina di bilancio negli USA si veda il *Report R41907 del Congressional Research Service*). In quest’ottica, la costituzionalizzazione della regola di pareggio di bilancio negli Stati dell’UE potrebbe essere forse letta proprio come un primo passo verso un

successivo trasferimento della politiche fiscali e di spesa a livello sovranazionale. Non possono sfuggire tuttavia le profonde differenze che allo stato attuale caratterizzano il sistema costituzionale dell'UE e lo allontanano dal modello degli USA. Particolarmente rilevante appare qui il disposto dell'art. 310 TFUE, il quale prevede che il bilancio dell'UE (contrariamente al bilancio federale degli USA) debba obbligatoriamente “risultare in pareggio”, impedendo così all'UE di finanziare eventualmente con il proprio indebitamento le misure anti-cicliche che non siano ormai più perseguibili a livello statale. Tali considerazioni rendono però ancora più evidente come il dibattito sulla riforma delle regole di bilancio e sull'utilità di un equilibrio di finanza pubblica a livello domestico non possa prescindere da una contestuale, seria riflessione sulle prospettive di sviluppo dell'integrazione sovranazionale e sull'opportunità di ulteriori riforme ai trattati fondativi dell'UE.