

IL VINCOLO COSTITUZIONALE DEL PAREGGIO DI BILANCIO

SOMMARIO: 1. Gli obiettivi fissati dall'Unione europea. - 2. Il percorso del pareggio di bilancio in Germania, in Francia e in Spagna. - 3. L'art. 81 della Costituzione italiana: il dibattito dei Costituenti e l'interpretazione della giurisprudenza costituzionale. - 4. Il disegno di legge costituzionale dell'8 settembre 2011.

1. Gli obiettivi fissati dall'Unione europea

Il disegno di legge costituzionale approvato dal Governo l'8 settembre 2011 su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'Economia, segna il punto di avvio del procedimento di revisione costituzionale dell'art. 81 Cost.¹ - nonché degli artt. 53 e 119 Cost. - relativamente all'inserimento del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. L'esigenza di promuovere tale riforma ha origine principalmente nell'impulso che l'Unione europea ha inviato agli Stati della zona euro nel corso degli ultimi anni². Di fatto, già dalla proposta di direttiva sui requisiti per i quadri nazionali di bilancio del 29 settembre 2010³ - elaborata nell'ambito della nuova strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione (*Europa 2020*)⁴ - emerge la chiara tendenza a garantire una disciplina uniforme di bilancio, fondata su regole minime comuni che assicurino un efficace coordinamento delle diverse politiche economiche. È lo stesso orientamento ora

¹ L'art. 2 del disegno di legge costituzionale approvato nel corso del Consiglio dei Ministri n. 153 dell'8 settembre 2011 dispone che "L'articolo 81 è sostituito con il seguente: *Articolo 81* - Il bilancio dello Stato rispetta l'equilibrio delle entrate e delle spese. Non è consentito ricorrere all'indebitamento, se non nelle fasi avverse del ciclo economico nei limiti degli effetti da esso determinati, o per uno stato di necessità che non può essere sostenuto con le ordinarie decisioni di bilancio. Lo stato di necessità è dichiarato dalle Camere in ragione di eventi eccezionali, con voto espresso a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri finanziari provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. La legge di cui all'articolo 53, terzo comma, definisce il contenuto proprio della legge di approvazione del bilancio. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi".

² È quanto emerge anche dal dossier del 10 agosto 2011 su *Le fiscal rules e il principio del pareggio di bilancio*, pubblicato sul sito istituzionale del Governo (www.governo.it) e diffuso al fine di fornire primi elementi di documentazione in vista della proposta legislativa di natura costituzionale del Governo.

³ Si tratta della Proposta di direttiva COM(2010)523, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, consultabile sul sito internet www.europarl.europa.eu. Questa proposta è l'esito del dibattito sviluppatosi nell'ambito della strategia Europa 2020, e rientra in un pacchetto di sei proposte legislative - cinque di regolamento e una di direttiva - già concordate nello scorso giugno dal Consiglio europeo e prospettate dalla Commissione in una comunicazione del 30 giugno 2010. Esse comprendono modifiche riguardanti il Patto di stabilità e crescita con riferimento sia al "braccio preventivo" sia al "braccio correttivo", al fine di dare concreta attuazione alle linee di rafforzamento della *governance* economica dell'Unione europea.

⁴ *Europa 2020* è la nuova strategia economica lanciata dalla Commissione europea il 3 marzo 2010, COM(2010)2020, al fine di uscire dalla crisi che - afferma la Commissione - "ha vanificato anni di progressi economici e sociali e messo in luce le carenze strutturali dell'economia europea", e di preparare l'economia dell'Unione europea per il prossimo decennio. Come lo stesso titolo della comunicazione denuncia (*Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*), le tre priorità intorno a cui è necessario incentrare tutti gli sforzi sono: una crescita intelligente (tramite lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione); una crescita sostenibile (per mezzo di un'economia più competitiva e più efficiente sotto il profilo delle risorse); una crescita inclusiva (derivante da un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale). La Comunicazione è interamente reperibile al sito www.ec.europa.eu.

presente anche nel *Patto euro plus* adottato l'11 marzo 2011 dai Capi di Stato e di governo dell'area euro. Con questo patto gli Stati membri partecipanti hanno assunto l'impegno di recepire le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel Patto di stabilità e crescita⁵, per raggiungere quattro obiettivi: incoraggiare la competitività; stimolare l'occupazione; concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche; rafforzare la stabilità finanziaria. Quindi, gli Stati membri partecipanti dovranno dimostrare il proprio impegno convenendo al massimo livello una serie di azioni concrete da portare a termine nel corso di dodici mesi, facendo salva la facoltà per ciascuno di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, purché caratterizzato da una natura vincolante sufficientemente forte⁶.

2. Il percorso del pareggio di bilancio in Germania, in Francia e in Spagna

Anticipando di alcuni anni questo indirizzo dettato dalla politica europea, nel 2006 (con la *Föderalismusreform I*) e poi nel 2009 (con la *Föderalismusreform II*) la Germania ha apportato alcune rilevanti modifiche agli artt. 109 e 115 del *Grundgesetz*, introducendo tra l'altro con l'art. 109a un sistema di controllo preventivo sulle emergenze di bilancio al fine di evitare gli indebitamenti eccessivi⁷. In buona sostanza, le norme introdotte dalle due riforme costituzionali - la cui entrata in vigore è comunque posticipata al 2016 per il Bund, e al 2020 per i Länder⁸ - stabiliscono che il saldo del bilancio strutturale dello Stato federale e dei Länder deve essere in pareggio, e che le entrate da prestiti della Federazione non devono superare la soglia dello 0,35% del Pil nel rispetto del principio del freno all'indebitamento (*Schuldenbremse*). Prevedendo, inoltre, sia la possibilità di una deroga in caso di calamità naturali o situazioni eccezionali di emergenza (quando esulano dal controllo dello Stato e compromettono gravemente la sua capacità finanziaria), sia il controllo delle politiche di bilancio da parte del Consiglio di stabilità (*Stabilitätsrat*)⁹.

Sicché, al di là delle perplessità avanzate da parte della dottrina sulle ricadute che questa riforma costituzionale potrebbe avere anche sugli altri Stati membri¹⁰, l'ordinamento costituzionale tedesco rappresenta il modello più compiuto con cui si confrontano i Paesi che guardano con favore l'inserimento del vincolo del pareggio di bilancio nella propria Carta costituzionale.

In Francia, ad esempio, l'obiettivo di un "equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche" è già fissato dall'art. 34 della Costituzione modificato con la *loi constitutionnelle* n. 2008-724 del 23 luglio 2008. Ciononostante, il gruppo di lavoro istituito per la formulazione di proposte finalizzate a migliorare il rispetto dell'equilibrio dei conti pubblici presieduto da Michel Camdessus¹¹, ha individuato nel Rapporto presentato il 21 giugno 2010 una serie di meccanismi deboli nell'attuale sistema di finanza pubblica che - secondo il

⁵ Il *Patto euro plus. Coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza* è stato approvato nel corso del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 dai capi di Stato o di governo della zona euro, a cui hanno dichiarato di aderire anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania.

⁶ Nell'ambito del terzo obiettivo - *Rafforzare la sostenibilità delle finanze pubbliche* - si specifica che: "Gli Stati membri partecipanti si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro). Anche l'esatta forma della regola sarà decisa da ciascun paese (ad esempio potrebbe assumere la forma di "freno all'indebitamento", regola collegata al saldo primario o regola di spesa), ma dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale. La Commissione avrà la possibilità, nel pieno rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali, di essere consultata in merito alla precisa regola di bilancio prima dell'adozione in modo da assicurare che sia compatibile e sinergica con le regole dell'UE". Sul differente "nucleo fiscale" che caratterizza la Costituzione economica americana rispetto alle Costituzioni degli Stati europei cfr. G. DI PLINIO, *Il federalismo fiscale degli Stati Uniti d'America*, in *Working papers - Università G. D'Annunzio, Dipartimento di Scienze giuridiche*, 8/2010, pp. 54 ss.

⁷ Si tratta di un sistema secondo il quale il controllo della gestione di bilancio da parte del Consiglio di stabilità, le procedure di accertamento di un'emergenza di bilancio, e i principi che regolano il risanamento nelle emergenze, sono regolati da una legge federale bicamerale che prevede la necessaria approvazione del *Bundesrat*.

⁸ Tuttavia occorre precisare che, secondo l'art. 143 d, co. 1 del *Grundgesetz*, la riduzione del disavanzo può essere già avviata nell'esercizio 2011.

⁹ Sul principio del pareggio di bilancio nella Legge Fondamentale tedesca cfr. E. BERTOLINI, *I rapporti finanziari intergovernativi nell'evoluzione dell'ordinamento federale tedesco*, in G. F. Ferrari, *Fiscalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Donzelli editore, Roma, 2010, pp. 102 ss.; R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di dir. amministrativo*, 2011, 1, pp. 95 ss. (ora anche in www.astrid-online.it); R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 3/2011, www.rivistaaic.it.

¹⁰ Le perplessità riguardano sia l'inserimento nella Legge Fondamentale di una disposizione specifica sul divieto del ricorso al debito, sia gli effetti che l'applicazione della normativa può produrre sui diritti del cittadino, cfr. R. PEREZ, *op. cit.*, pp. 95 ss.

¹¹ L'istituzione di questo gruppo di lavoro è avvenuta a seguito di una *Lettre de mission du Premier ministre* inviata il 1° marzo 2010 da François Fillon al Gouverneur honoraire de la Banque de France Michel Camdessus.

gruppo di lavoro - potranno essere rafforzati solo tramite una radicale riforma costituzionale, formulata anche sulla scia dell'esperienza tedesca¹². Proprio muovendo da queste osservazioni, il Governo nel marzo del 2011 ha presentato un disegno di legge costituzionale approvato dopo quattro mesi dal Parlamento, e ora in attesa dell'approvazione a maggioranza dei 3/5 delle due Camere riunite in seduta comune oppure della consultazione referendaria indetta dal Presidente della Repubblica¹³. Il contenuto innovativo del progetto di riforma costituzionale francese - che si riferisce anche al finanziamento della sicurezza sociale e non soltanto al bilancio dello Stato - è rappresentato dall'introduzione delle nuove leggi-quadro d'equilibrio delle finanze pubbliche (LCEFP). Queste determineranno gli orientamenti pluriennali con una copertura di un periodo minimo di tre anni e le regole di gestione della finanza pubblica, fissando un tetto di spesa e un minimo di nuove misure in materia di entrate che le leggi finanziarie saranno tenute a rispettare per ciascun esercizio finanziario¹⁴.

Occorre osservare che oltre ad introdurre un nuovo e più specifico strumento legislativo, questa modifica comporta un cambiamento rilevante anche nella struttura gerarchica delle fonti in materia di finanza pubblica. La nuova legge-quadro, infatti, sarà subordinata ad una *loi organique* che, occupando una posizione di rango superiore rispetto alla legge ordinaria ma subordinata rispetto alla Costituzione, preciserà in dettaglio i contenuti della LCEFP. Ciò costituirà un legame stringente tra l'enunciazione del principio a livello costituzionale, e la definizione dei dettagli all'interno di una legge organica a cui sono vincolate le leggi ordinarie in materia di finanza. Infine, il sistema perfezionerà il suo meccanismo tramite il controllo obbligatorio da parte del *Conseil constitutionnel* che verificherà i saldi di bilancio iscritti nella legge finanziaria e nella legge per il finanziamento della sicurezza sociale e, nell'ipotesi di una censura, prescriverà l'adozione del bilancio dell'anno precedente in misura di un dodicesimo per ciascun mese.

Di fatto, al di là delle proposte di riforma delle rispettive Costituzioni, la Germania e la Francia hanno dimostrato il proprio impegno a voler uscire dalla crisi economica anche tramite la ricerca di altri strumenti finanziari e di progetti che coinvolgono gli altri Paesi dell'Unione europea. Da ultimo, al termine del vertice franco-tedesco del 16 agosto 2011, il Presidente francese e la Cancelliera tedesca hanno inviato al Presidente del Consiglio europeo un quadro di proposte che oltre all'istituzione di un governo economico per l'Europa (*Eurocouncil*) e all'introduzione di un'effettiva tassazione sulle transizioni finanziarie, prevede l'inserimento dell'obbligo del pareggio di bilancio nelle Costituzioni di tutti i Paesi della zona euro¹⁵.

Rivolto in particolare ai governi spagnoli e italiani - invitati a prendere decisioni forti per recuperare credibilità¹⁶ - questo messaggio ha certamente agito da *moral suasion* nei confronti della Spagna che, in tempi brevissimi, ha attivato il meccanismo di revisione per l'inserimento nella Costituzione del principio di stabilità del bilancio, già presente nell'ordinamento spagnolo ma solo a livello di legislazione ordinaria e organica¹⁷. Infatti, nonostante le fragorose proteste in piazza degli *indignados* e dei sindacati¹⁸, le due Camere

¹² Nel Rapporto presentato al Primo ministro nel giugno del 2010 (*Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*), il gruppo di lavoro parla di alcuni *chainons manquants* nelle previsioni normative vigenti: l'assenza di uno strumento che garantisca il primato delle leggi pluriennali sulle leggi finanziarie annuali; l'assenza di uno strumento che permetta il voto parlamentare sugli impegni europei assunti; la portata insufficiente del controllo del *Conseil constitutionnel* sulle leggi finanziarie. Il Rapporto è disponibile sul sito www.lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr.

¹³ Secondo l'art. 89 della Costituzione francese l'iniziativa della revisione della Costituzione spetta congiuntamente al Presidente della Repubblica, su proposta del Primo ministro, e ai membri del Parlamento. Il progetto o proposta di revisione deve essere esaminato entro i termini stabiliti al terzo comma dell'articolo 42 e votato dalle due assemblee nello stesso testo. La revisione è definitiva dopo essere stata approvata con referendum. Tuttavia, il progetto di revisione non è sottoposto a referendum quando il Presidente della Repubblica decide di sottoporlo al Parlamento convocato in seduta comune; in tal caso, il progetto di revisione è approvato solo se ottiene la maggioranza dei tre quinti dei voti espressi. L'Ufficio di Presidenza del Parlamento in seduta comune è quello dell'Assemblea nazionale.

¹⁴ M. SENSINI, *E il ministro: nella Costituzione i vincoli Ue sul debito pubblico*, in *Corriere della Sera*, 13 luglio 2011, www.corriere.it.

¹⁵ Il 17 agosto 2011 il Presidente Nicolas Sarkozy e la Cancelliera Angela Merkel hanno inviato al Presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy una lettera contenente le proposte elaborate nel corso del vertice tenuto il giorno precedente. Il testo della lettera è disponibile all'indirizzo del sito istituzionale dell'Eliseo, www.elysee.fr.

¹⁶ In questi termini è l'invito fatto nel corso della Conferenza stampa congiunta Sarkozy-Merkel del 16 agosto 2011.

¹⁷ Prima dell'attuale riforma dell'art. 135 della Costituzione la disciplina del bilancio del settore pubblico nell'ordinamento spagnolo si fondava giuridicamente sull'art. 134 Cost. - che però non prevede espressamente l'obbligo del pareggio di bilancio - e su una serie di previsioni normative a livello ordinario (la *Ley General de Estabilidad Presupuestaria* approvata tramite il *Real Decreto Legislativo 2/2007* del 28 dicembre) e a livello organico (la *Ley Orgánica 5/2001* parzialmente riformata dalla *Ley Orgánica 3/2006*) che, nel rispetto del principio della *estabilidad presupuestaria*, prevedono il perseguimento dell'obiettivo di stabilità del bilancio anche per gli enti locali, un piano di riequilibrio, e la previsione di bilanci in equilibrio o in attivo per le Comunità autonome. Sulle politiche di bilancio in Spagna precedenti alla riforma del 2011 cfr. M. A. MARTÍNEZ LAGO, *Algunas notas sobre la reforma de las leyes de estabilidad presu-*

- facendo forza su un accordo tra il Partito popolare e quello socialista - hanno votato e approvato nel giro di una settimana il nuovo testo dell'art. 135 Cost.¹⁹, con una robusta maggioranza che supera notevolmente quella dei 3/5 prevista per il procedimento di revisione costituzionale. Sicché, ora, sulla base del principio di adeguamento delle azioni delle amministrazioni pubbliche al principio di stabilità di bilancio previsto dalla rinnovata disposizione costituzionale, le nuove regole (che troveranno una disciplina di dettaglio in una legge organica prevista per il mese di giugno 2012) dovranno fissare il tetto consentito alla spesa pubblica, le sanzioni in caso di mancato rispetto, e una soglia massima di debito derogabile solo in presenza di circostanze eccezionali.

3. L'art. 81 della Costituzione italiana: il dibattito dei Costituenti e l'interpretazione della giurisprudenza costituzionale

Quando la seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione²⁰ e, in seguito, l'Assemblea plenaria²¹ si occuparono delle modalità di inserimento nella Costituzione italiana della disciplina del bilancio (*rectius* dei bilanci), venne dedicato un ampio spazio all'analisi dei problemi riguardanti la titolarità dell'iniziativa legislativa. E infatti, il timore che l'attribuzione dell'iniziativa in materia di bilancio al Parlamento potesse generare una politica di spesa demagogica²², aveva attraversato l'intero percorso costituyente²³ alimentato, tra l'altro, dalle parole di Luigi Einaudi che individuava il principale pericolo nella prassi di alcuni deputati di «proporre spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle» al solo fine di rendersi popolari²⁴. Così si dispose l'esclusività della competenza del Governo in relazione alla predisposizione e alla presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio, e - accogliendo i rilievi di Einaudi, Mortati e Vanoni²⁵ - l'obbligo per le leggi con nuove e maggiori spese di indicare i mezzi necessari per farvi fronte²⁶.

puestaria, in *Quincena Fiscal*, 2005, pp. 9 ss.; G. CUÑADO AUSÍN, *El control externo del sector público y su contribución a la mejora de la gestión pública*, in AA. VV., *Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas*, Lex Nova, Valladolid, 2008, pp. 167 ss.

¹⁸ Sulle proteste degli indignados cfr. C. ARTONI, "No al tetto sul deficit pubblico". Anche in Spagna proteste contro le misure anti crisi, 5 settembre 2011, in www.ilfattoquotidiano.it; J. ROSATELLI, *Le proteste non smuovono il Parlamento. «Indignados» sconfitti, approvato il pareggio di bilancio nella Carta*, 8 settembre 2011, in www.ilmanifesto.it.

¹⁹ Secondo il nuovo art. 135 co. 1: «Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria».

²⁰ Seduta del 24 ottobre 1946, *Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, pp. 417 ss.

²¹ Seduta del 17 ottobre del 1947, *Atti Assemblea Costituente, Assemblea plenaria*, pp. 1315 ss.

²² Così V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 152. Sul timore che i deputati possano avanzare delle proposte «determinando fermenti e solleticando appetiti a puro scopo demagogico» si veda l'intervento dell'on. Porzio nella seduta del 24 ottobre 1946, *Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, p. 420.

²³ Furono avanzate numerose perplessità già nel corso del dibattito sviluppato nell'ambito della Commissione economica del Ministero per la Costituente incaricato di predisporre materiali per i lavori dell'Assemblea; per il dibattito si veda il *Rapporto della Commissione economica*, vol. V, parte I-II, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1946 (ora parzialmente disponibile sul sito www.ssef.it).

²⁴ Così l'on. Einaudi in un intervento nel corso della seduta del 24 ottobre 1946, *Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, p. 419; inoltre l'on. Lussu si espresse sul rischio che un'iniziativa parlamentare avrebbe potuto mettere in evidenza un deputato o un gruppo di deputati a «scopo propagandistico» intralciando l'opera del Governo, così l'intervento dell'on. Lussu nel corso della seduta del 24 ottobre 1946, *Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, p. 421. Per un'analisi delle istituzioni parlamentari con riferimento alle procedure di bilancio cfr. F. COEN, C. CHIMENTI, *Il parlamento e la spesa pubblica*, in *Democrazia e diritto*, 1963, pp. 460 ss.; A. BARBERA, *I Parlamenti*, Laterza, Roma-Bari, 1999; L. LORELLO, *La legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, in S. Pajno, G. Verde (a cura di), *Studio sulle fonti del diritto. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 317 ss.

²⁵ Occorre rilevare che nel corso della seduta furono espresse alcune obiezioni a questa impostazione. Ad esempio, per l'on. Patricolo bisognava partire dal presupposto che il Parlamento è un istituto competente e cosciente, per cui non si può dubitare che le sue proposte rispecchino una effettiva necessità del Paese; mentre, pur condividendo le preoccupazioni degli onorevoli Mortati e Vanoni, l'on. Laconi proponeva di limitare l'iniziativa legislativa in materia di bilancio alla sola Camera; per entrambi gli interventi cfr. la seduta del 24 ottobre 1946, *Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, p. 420.

²⁶ Nella prima formulazione proposta congiuntamente da Mortati e Vanoni il testo era: "Le leggi le quali importino maggiori oneri finanziari devono provvedere ai mezzi necessari per fronteggiarli". Soltanto dopo le opposizioni dell'on. Perassi si decise di accogliere la formulazione proposta dall'on. Bozzi che - parafrasando l'art. 43 della legge sulla contabilità di Stato - conteneva il termine *indicare* invece di *provvedere*; cfr. la seduta del 24 ottobre 1946, *Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, p. 421.

Non fu inserito, invece, alcun vincolo esplicito al pareggio di bilancio, sebbene nell'intenzione di alcuni Costituenti - di Einaudi in particolare²⁷ - si potesse cogliere la richiesta di includere gli strumenti in grado di tutelare il principio del pareggio, attribuendo a questo un'efficacia maggiore rispetto ad una semplice garanzia dell'equilibrio formalmente determinato dal bilancio approvato²⁸. Basta rileggere l'intervento di Vanoni sull'approvazione finale del quarto comma dell'art. 81: per il Costituente questa disposizione normativa rappresenta la garanzia «del principio che non si devono fare spese che per il momento la finanza nazionale non può sopportare», sicché - oltre al Governo - qualsiasi forza che si agiti nel paese e avanzi proposte che comportino maggiori oneri finanziari deve avere la preoccupazione che il bilancio sia in pareggio²⁹. D'altra parte, pochi anni dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale, muoveva nella stessa direzione anche l'esortazione del Presidente della Commissione finanza e tesoro a far salva la genuina volontà della Costituzione dinanzi alle nuove interpretazioni avanzate soprattutto dalla classe politica³⁰.

Ciononostante, quest'orientamento venne presto abbandonato in favore di una "rilettura" che la dottrina³¹ e la giurisprudenza costituzionale fornirono a partire dagli anni '60³². Di fatto, da allora, la Corte costituzionale nelle molteplici occasioni in cui ha affrontato la complessa questione interpretativa sull'esistenza o meno dell'obbligo del pareggio di bilancio in Costituzione, ha escluso la possibilità di una costituzionalizzazione di questo principio tra le righe dell'art. 81 co. 4 Cost., dal quale, invece, ha ritenuto di poter ricavare un principio di tendenziale equilibrio dei bilanci dello Stato, su base pluriennale oltre che su base annuale³³. Secondo la Corte, infatti, questa disposizione normativa non ha un significato contabile bensì una portata sostanziale che riguarda i «limiti (...) che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spesa»³⁴.

4. Il disegno di legge costituzionale dell'8 settembre 2011

I quattro articoli dello schema di disegno di legge costituzionale contengono la modifica di tre articoli della Costituzione: l'articolo 53, a cui si aggiunge un nuovo comma che costituzionalizza il principio di pareggio di bilancio relativamente all'aggregato delle Pubbliche Amministrazioni; l'art. 81, la cui nuova formulazione introduce il principio nella disciplina specifica del bilancio dello Stato; e infine l'art. 119, le cui modifiche declinano il principio del pareggio di bilancio nella disciplina relativa alla finanza di Regioni, Comuni, Provin-

²⁷ Oltre che nei suoi interventi in sede di Assemblea costituente, Luigi Einaudi continuò sempre a sostenere la necessità di un vincolo più rigido al pareggio di bilancio nella Costituzione, si veda L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in *Lo scrittoio del Presidente*, Einaudi, Torino, 1956, pp. 201 ss.

²⁸ Sul pareggio di bilancio nei lavori dell'Assemblea costituente si veda almeno V. ONIDA, *op. cit.*, pp. 151 ss.; L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, in *www.astrid-online.it*; G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, *www.rivistaaic.it*, pp. 15 ss. del *paper*.

²⁹ Intervento dell'on. Vanoni nel corso della seduta del 24 ottobre 1946, *Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, pp. 419-420.

³⁰ G. CASTELLI AVOLIO, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, 1955, Atti parl. cam. II, n. 1603-A e 1603-bis-A. Occorre ricordare che Giuseppe Castelli Avolio prese parte anche al Comitato di studio delle norme di applicazione del 4° comma dell'art. 81 della Costituzione che raccolse gli esiti dei suoi lavori nella *Relazione del comitato di studio delle norme di applicazione del 4° comma dell'art. 81 della Costituzione*, Istituto poligrafico, Roma, 1961.

³¹ In particolare V. ONIDA, *op. cit.*, pp. 159 ss.

³² Per le "riletture" dell'art. 81 Cost. fatte dalla dottrina si veda G. BOGNETTI, *op. cit.*, pp. 15 ss. Sul progressivo allontanamento dell'interpretazione dell'art. 81 Cost. dallo schema di equilibrio macro-finanziario delineato dal Costituente cfr. G. DI GASPARE, *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*; G. ALFANO, *L'art. 81 della Costituzione e la "legge finanziaria". Sistematica disapplicazione della norma da parte dei suoi naturali destinatari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, novembre 2008, *www.forumcostituzionale.it*. Ampiamente N. LUPO, *Costituzione e bilancio (l'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento)*, LUISS University Press, Roma, 2007.

³³ Sentenza n. 260 del 1990 Corte cost., in *Giur. cost.*, 1990, pp. 1550 ss.

³⁴ Sentenza n. 1 del 1966 Corte cost., in *Giur. cost.*, 1966, pp. 1 ss. (con osservazione di V. ONIDA, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della "copertura" finanziaria nelle leggi che importano "nuove o maggiori spese"*); nello stesso senso anche la sentenza n. 22 del 1968, in *Giur. cost.*, 1968, pp. 417 ss., e 12 del 1987, in *Giur. cost.*, 1987, pp. 71 ss.; in entrambe la Corte ha affermato che l'obbligo di indicare, nelle leggi diverse dal bilancio, i mezzi per fronteggiare le nuove o maggiori spese che esse comportino, si risolve nella determinazione di un incremento di entrata che assicuri il mantenimento del tendenziale equilibrio tra entrate e spese prefissato con l'approvazione del bilancio, e va osservato con rigore solo per le spese afferenti l'esercizio in corso, mentre altrettanto rigore non è richiesto riguardo agli esercizi futuri per i quali è sufficiente la previsione - non irrazionale né arbitraria - di una maggiore entrata in equilibrato rapporto con la spesa da effettuare nei successivi esercizi e in armonia con le previsioni economico-finanziarie del Governo.

ce e Città metropolitane³⁵. Sebbene la specifica regolamentazione sia demandata ad una legge che dovrà essere approvata a maggioranza dei 2/3 dei componenti di ciascuna Camera - a causa della complessità tecnica che renderebbe difficoltoso un impianto dettagliato nella Carta costituzionale - già il disegno prevede due deroghe al principio. La prima riguarda la possibilità d'indebitamento nelle "fasi avverse del ciclo economico", in conformità con le regole europee che riferiscono i propri obiettivi al saldo strutturale delle Pubbliche amministrazioni ossia all'indebitamento netto depurato degli effetti ciclici e delle misure *una tantum*. Una seconda deroga, poi, è prevista nel caso di "stato di necessità" a cui non si riesca a far fronte con le ordinarie decisioni di bilancio³⁶.

È chiaro che con l'inserimento di uno stringente precetto costituzionale sul vincolo del pareggio di bilancio e sulla riduzione del debito pubblico, il Governo italiano mira a rassicurare i mercati uniformandosi alle indicazioni dell'Unione europea³⁷. Tuttavia occorre osservare che, se uno degli obiettivi è ottenere il rafforzamento della credibilità economica del Paese, difficilmente ciò potrà avvenire - almeno in tempi brevi - per mezzo di una riforma costituzionale. Questa richiede un procedimento di approvazione più lungo e aggravato, con un inevitabile differimento dei risultati che la riforma potrebbe comportare sull'economia italiana. Ecco perché, muovendo da questa perplessità, la dottrina ha individuato una soluzione di maggior impatto nell'opera interpretativa della Corte costituzionale e nella sua diffusione pubblica³⁸.

Una seconda obiezione potrebbe riguardare le concrete conseguenze economiche derivanti dall'imposizione di un vincolo costituzionale al pareggio di bilancio, sia in periodi di recessione sia in periodi di espansione economica. Infatti, la riduzione del gettito fiscale e il conseguente aumento delle spese per gli ammortizzatori sociali aggraverebbero enormemente una condizione di recesso già esistente. Allo stesso modo, in fasi di espansione economica, anche la fissazione di un tetto obbligatorio alla spesa finirebbe per danneggiare la crescita economica, limitando tutti quegli investimenti in favore del benessere e dello sviluppo della società cui non corrisponda una riduzione della spesa di pari importo³⁹. Del resto, non si tratta di un timore soltanto italiano: otto premi Nobel nella lettera inviata al Presidente Obama hanno espresso le proprie preoccupazioni sugli effetti perversi che deriverebbero dall'imposizione di un vincolo costituzionale del pareggio di bilancio, che finirebbe per rappresentare un *camicia di forza economica* per lo Stato⁴⁰.

Ora, sebbene queste premesse indeboliscano notevolmente le ragioni dell'inserimento di un tale vincolo nella Costituzione italiana - lasciando, invece, aperta l'eventualità di nuovo percorso interpretativo per opera della Corte costituzionale - occorre soffermarsi su alcuni profili normativi del disegno approvato l'8 settembre 2011⁴¹.

Oltre all'enunciazione del principio secondo cui "il bilancio rispetta l'equilibrio delle entrate e delle spese" c'è la previsione di due deroghe al divieto dell'indebitamento⁴². Entrambe vanno salutate con favore poiché rispondono all'esigenza di prevedere situazioni correttive all'applicazione di un principio che, in assenza

³⁵ Cfr. la *Relazione illustrativa* dello schema di disegno di legge costituzionale in materia di pareggio di bilancio, consultabile sul sito www.governo.it.

³⁶ Secondo l'art. 2 del disegno di legge approvato l'8 settembre 2011, lo stato di necessità è dichiarato dalle Camere in ragione di eventi eccezionali, con voto espresso a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

³⁷ Al di là delle indicazioni ufficiali contenute nel *Patto euro plus*, è stata resa nota una lettera inviata il 5 agosto 2011 al Governo italiano dal Presidente della BCE, Jean-Claude Trichet, e dal Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, in cui si invita l'Italia ad assumere misure immediate e decise per assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche e le adeguate riforme strutturali; il testo originale in lingua inglese è stato pubblicato dal Corriere della Sera il 29 settembre 2011, www.corriere.it.

³⁸ Sulla possibilità di un'interpretazione dell'art. 81 adeguata alla gravità dell'attuale situazione finanziaria v. A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 3/2011, www.rivistaaic.it, secondo il quale un autorevole annuncio da parte della Corte costituzionale «costituirebbe, per i mercati finanziari e per le autorità europee, un segnale ben più forte e determinato dell'annuncio di una qualsivoglia futura modifica costituzionale».

³⁹ Per un'analisi dei rischi derivanti dalla fissazione di un limite costituzionale alla spesa pubblica tramite la costituzionalizzazione del vincolo del pareggio di bilancio si veda la *Lettera appello di un gruppo di professori universitari*, reperibile sul sito www.astrid-online.it.

⁴⁰ I firmatari della lettera sono: Kenneth Arrow, Peter Diamond, Eric Maskin, Carlo Schultze, William Sharpe e Robert Solow; Alan Blinder, ex vicepresidente del Board dei Governatori della Federal Reserve ed ex membro del Council of Economic Advisors, e Laura Tyson, ex presidente del Council of Economic Advisors ed ex direttore del National Economic Council; la lettera (nella traduzione italiana) è reperibile sul sito www.astrid-online.it.

⁴¹ Poiché la riforma coinvolge in questo nuovo sistema anche le amministrazioni locali, bisognerà considerare anche i numerosi problemi derivanti dal forte condizionamento del complesso percorso del cd. federalismo fiscale sull'applicazione del vincolo del pareggio di bilancio nelle Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane.

⁴² Occorre rilevare, inoltre, la ricomparsa del termine "provvedere" (riferito ai mezzi finanziari per far fronte a nuovi o maggiori oneri finanziari) invece di "indicare", inserito al fine di rafforzare il principio della copertura finanziaria delle singole leggi di spesa, a palese richiamo della formula originariamente proposta da Mortati e Vanoni nel corso dell'Assemblea costituente.

di un sufficiente margine di flessibilità, sarebbe piuttosto penalizzante per l'economia dello Stato⁴³. Inoltre, l'elencazione delle precise ipotesi in cui è ammesso il ricorso all'indebitamento, ha l'indubbio vantaggio di evitare un'apertura incontrollata ad altre possibili deroghe rendendo più certa l'applicazione del principio⁴⁴. Ciononostante, occorre osservare che la notevole difficoltà interpretativa della formula "stato di necessità" (la cui dichiarazione qui è affidata alle Camere con voto espresso a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti), e la complessità di riconoscere quali siano le fasi che possano essere definite "avverse del ciclo economico", rischiano di annullare l'efficacia delle deroghe consentendo alle eccezioni di trasformarsi nella regola.

C'è, infine, un aspetto della disciplina che viene del tutto trascurato dal disegno di riforma costituzionale. Qui non si accenna né ai soggetti né alle modalità di verifica della conformità delle disposizioni legislative in materia di spesa al nuovo dettato costituzionale. Sicché si potrebbe considerare nuovamente la proposta risalente al 1984 - indicata nel corso della Commissione Bozzi - che prevedeva un ricorso in via diretta alla Corte costituzionale da parte della Corte dei Conti⁴⁵; oppure scegliere di affidare alle minoranze parlamentari il potere di un ricorso diretto nei casi di una sospetta violazione del nuovo principio costituzionale⁴⁶. O, ancora, si potrebbe dar seguito alla proposta di modifica dell'art. 16 co. 1 della legge 400 del 1988 con cui si affiderebbe alla Corte dei Conti il controllo preventivo di legittimità sui decreti legge e sui decreti legislativi «limitatamente alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge del decreto legge o dalla emanazione del decreto legislativo»⁴⁷.

Di certo questa nuova impostazione costituzionale convoglia ampi poteri nelle mani degli organi giurisdizionali, attenuando la responsabilità degli organi politici che si troverebbero a rispettare un principio di buon senso - già implicitamente deducibile dall'attuale formulazione costituzionale - solo perché scritto a chiare lettere nella Costituzione⁴⁸. Ciò, tuttavia, non senza conseguenze sul ciclo economico. E allora, se si tratta di inserire una nuova disciplina costituzionale priva di procedure certe e decifrabili che vincolerebbe pericolosamente il principio del pareggio di bilancio e la sua applicazione, potrebbe essere più opportuno recuperare l'orientamento interpretativo suggerito dai Costituenti e affidare il compito di ridurre il deficit di bilancio alle leggi ordinarie⁴⁹.

⁴³ Sulla necessità di inserire opportuni margini di flessibilità che consentano la corretta applicazione del vincolo di pareggio v. particolarmente C. GORETTI, L. RIZZUTO, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni*, in *Short notes series*, 2/2011, www.econpubblica.unibocconi.it.

⁴⁴ In questo senso A. PACE, *op. cit.*

⁴⁵ Augusto Barbera e Nino Andreatta nel corso della Commissione Bozzi indicarono una soluzione nella possibilità per la Corte dei conti di valutare il costo effettivo delle leggi approvate dalle Camere negli esercizi precedenti, potendo altresì investire la Corte costituzionale dei giudizi nei confronti delle leggi non conformi alle norme in questione. È bene ricordare che nel corso degli anni successivi furono avanzate altre proposte di riforma dell'art. 81 Cost., sia nel 1993 (dalla Commissione Parlamentare per le riforme istituzionali, De Mita-Iotti) sia nel 1997 (dalla Commissione bicamerale D'Alema). Mentre, per le proposte di legge di modifica dell'art. 81 Cost. nella XVI legislatura, si rinvia alla trattazione del dossier *Le fiscal rules e il principio del pareggio di bilancio*, cit.

⁴⁶ Su questa proposta M. ANIS, *Non date la colpa alla Costituzione*, in *Corriere della Sera*, 7 agosto 2011, www.corriere.it.

⁴⁷ È la proposta prospettata da A. PACE, *op. cit.*

⁴⁸ Di un "vincolo costituzionale di buona amministrazione" parla Valerio Onida nell'intervista di E. MARTINI, *Onida: Il pareggio di bilancio in Costituzione? È segno di impotenza politica*, in *Il Manifesto*, 8 settembre 2011; in tema anche V. ONIDA, *Lasciate stare la Costituzione*, in *L'Unità*, 7 agosto 2011.

⁴⁹ In questo senso Gaetano Azzariti, cfr. *Azzariti: Con il vincolo del pareggio di bilancio rigidità eccessiva in Costituzione*, in www.adnkronos.com.