
Premessa

Oggetto dell'analisi del presente volume è il nuovo Ufficio parlamentare di bilancio (di seguito anche "UPB"); la nascita di un organismo indipendente in qualche modo esterno al circuito rappresentativo Governo-Parlamento, che interviene nel ciclo di bilancio con un ruolo di garanzia e verifica per l'Unione Europea, rappresenta infatti un'innovazione nel nostro ordinamento.

L'istituzione di un organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio è richiesta a livello europeo dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (di seguito, "*Fiscal compact*") e dal regolamento (UE) n. 473/2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro (facente parte del c.d. *Two Pack*). Proprio alla nuova *governance* economica europea è dedicato il primo capitolo del volume. A livello nazionale la cornice normativa dell'Ufficio parlamentare di bilancio è contenuta nella legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, recante "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale", cui è stata data attuazione con la legge 24 dicembre 2012, n. 243; tali norme e il modo in cui sono state attuate, in particolare per quanto riguarda l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, sono oggetto dei capitoli 2 e 4 del presente volume.

Ovviamente l'organismo indipendente istituito in Italia si inserisce in un quadro internazionale già caratterizzato da numerosi *fiscal council* attivi, oltre a quelli nuovi o in via di istituzione nei Paesi europei che non ne erano dotati in attuazione delle regole del *Fiscal compact*. Nell'ambito europeo e delle istituzioni ed organizzazioni economiche internazionali (in particolare Organizzazione per la coo-

perazione e lo sviluppo economico e Fondo Monetario Internazionale), da tempo viene guardato con favore il ruolo positivo che la costituzione di organismi indipendenti in materia di finanza pubblica può produrre sulla credibilità e qualità delle politiche pubbliche, e ad esse sono dedicate analisi comparative che forniscono indicazioni utili nella progettazione di un *fiscal council*, codificando le buone prassi emerse nell'esperienza di quelli più antichi.

Il volume analizza dunque il modo in cui l'Ufficio parlamentare di bilancio italiano si inserisce in questo quadro e nel nostro ordinamento costituzionale, insieme alle caratteristiche dell'organismo indipendente italiano rispetto ai modelli analizzati.

Questo libro è frutto del lavoro di ricerca svolto nell'ambito del Dottorato in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate dell'Università La Sapienza, ben indirizzato dalle professoresse Giulia Caravale e Paola Piciacchia. Colgo l'occasione per ringraziare la senatrice Linda Lanzillotta, perché è lavorando con lei che ho maturato l'interesse e le competenze necessarie per occuparmi di questi temi. Un ringraziamento particolare va al professor Renzo Dickmann per l'attenta lettura del testo e i preziosi suggerimenti, oltre che per la fiducia che in questi anni mi ha dimostrato e che è stata per me un'importante fonte di incoraggiamento.

1.

La nuova *governance* economica europea

Sommario

1.1. Una breve storia dell'integrazione economica europea. – 1.2. Il contesto nel cui ambito operano le Istituzioni indipendenti di bilancio.

Il campo di azione dei *policy-maker* nazionali è stato nell'ultimo quindicennio via via limitato con l'introduzione a livello europeo di un sistema di vincoli alle politiche di bilancio degli Stati membri finalizzato a consentire una gestione più rigorosa delle finanze pubbliche nazionali¹.

Tali normative hanno un rilievo originalmente costituzionale, perché limitano direttamente le istituzioni nazionali nella competenza ad adottare decisioni tipicamente riconducibili alla sovranità economica e monetaria degli Stati membri².

In questo contesto bisogna inquadrare la crescente diffusione nei paesi dell'Eurozona di Istituzioni indipendenti di bilancio³ con com-

¹ Sulla centralità delle questioni economiche e finanziarie nel contesto europeo, si legga Rivosecchi, *L'Europa oltre i parametri, tra vincoli all'indirizzo finanziario degli Stati e (difficile) costruzione di un modello sociale*, in Carboni (a cura di), *La funzione finanziaria del Parlamento*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 90 ss.; dello stesso autore, più in generale, *L'indirizzo politico e finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007; si legga anche Raffiotta, *Il governo multilivello dell'economia*, BUP, Bologna, 2013.

² Dickmann, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Jovene, Napoli, 2013, p. 2.

³ Tali Istituzioni vengono chiamate anche *Fiscal Watchdogs*, *Fiscal Councils*,

piti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio, come richiesto a livello europeo dal *fiscal compact* e dal regolamento (UE) del 21 maggio 2013, n. 473, facente parte del c.d. *Two pack*.

Prima di analizzare tali organismi indipendenti, è dunque utile inquadrare il contesto in cui si inseriscono, ovvero la nuova *governance*⁴ economica europea; poiché essa poggia su un sistema di regole complesse e stratificate nel tempo, si ritiene utile iniziare questa analisi da una rapida cronistoria degli atti e delle norme che si sono susseguiti in tale campo e delle loro successive modificazioni.

1.1. *Una breve storia dell'integrazione economica europea*

Le basi dell'Unione economica e monetaria (UEM) vanno individuate nel Trattato di Maastricht⁵, il quale prevedeva la creazione di una moneta unica e di una Banca Centrale Europea (BCE) e fissava i parametri economici che ogni Stato doveva raggiungere al fine di adottare la moneta unica. Il trattato prevedeva tre fasi successive: la prima fase, che liberalizzava la circolazione dei capitali, dal 1° luglio 1990; la seconda fase, dal 1° gennaio 1994, prevedeva la convergenza delle politiche economiche degli Stati membri; la terza, dal 1° gennaio 1999, si sostanziava nella creazione di una moneta unica e nella costituzione di una Banca Centrale Europea⁶. Il modello di unione economica e monetaria si basava sulla distinzione tra la politica monetaria, rimessa all'esclusiva competenza dell'Unione e affidata alla Banca Centrale Europea (BCE), e la politi-

Independent Fiscal Watchdogs, Fiscal Policy Councils. Sulla definizione, si rimanda al cap. 3.

⁴ Sul concetto di "governance" in generale, e sulla *governance* dell'Unione Europea cfr. Bilancia, *The Dynamics of the EU Integration and the Impact on the National Constitutional Law*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 57 ss.

⁵ Trattato sull'Unione Europea del 7 febbraio 1992. Sulle vicende che hanno condotto all'introduzione della moneta unica cfr. Tosato-Basso, *L'unione economica e monetaria*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 14 ss.

⁶ Sul percorso di integrazione della politica monetaria, si veda Padoa Schioppa, *L'Europa verso l'unione monetaria. Dallo Sme al Trattato di Maastricht*, Einaudi, Torino, 1992.

ca economica e di bilancio, che avendo effetti redistributivi e necessitando dunque una legittimazione democratica che solo gli ordinamenti nazionali possono garantire, rimaneva affidata agli Stati membri⁷.

Con il Patto di stabilità e crescita (PSC)⁸, sottoscritto nel 1997, la *governance* europea si struttura maggiormente. Il PSC mira, infatti, a garantire la disciplina di bilancio degli Stati membri per evitare disavanzi eccessivi e contribuisce così alla stabilità monetaria, prevedendo che gli Stati membri coordinino le loro politiche economiche a livello europeo. Si richiede agli Stati membri che, soddisfacendo i parametri di Maastricht, hanno deciso di adottare l'euro, di continuare a rispettare due regole di bilancio⁹: un rapporto indebitamento netto/Pil inferiore al 3% e un rapporto debito/Pil inferiore al 60%, o comunque tendente a questo valore. Il PSC si articola in un c.d. braccio preventivo ("*preventive arm*"), disciplinato dal 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 in un c.d. braccio correttivo ("*corrective arm*"), di cui al 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. Questo modello non è stato intaccato dalle successive modifiche dei Trattati. In assenza di un potere effettivo di *governance* europea dell'economia, in questa fase non si ponevano particolari problemi sotto il profilo democratico, in quanto le scelte di politica economica rimanevano agli Stati membri con

⁷ Donati, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, 2/2013, p. 2. Al riguardo si veda anche Tuori, *The European Financial Crisis – Constitutional Aspects and Implications*, *EIU Working Paper Law*, n. 28/2012, p. 43 ss.

⁸ Esso risulta dal Titolo VIII del TFUE (art. 121-144) e da una serie di atti normativi e di indirizzo, quali la risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 e i regolamenti 1466/97 e 1467/97, modificati nell'ambito del *Six Pack* dai regolamenti n. 1173/2011, n. 1175/2011 e n. 1177/2011.

⁹ In generale, per regola di bilancio o regola fiscale si intende un vincolo permanente sulla politica di bilancio che assume la forma di limiti numerici relativi a specifici aggregati del bilancio (cfr. Kopits-Symansky, *Fiscal Rules*, IMF Occasional Paper, 1998, p. 162).

la legittimazione dei rispettivi parlamenti nazionali ¹⁰.

Nel 2008, con il fallimento della banca d'affari *Lehman Brothers*, scoppia la crisi economica, che presto dal sistema bancario e finanziario si sposta sui debiti sovrani ¹¹. Da lì si avvia un processo di revisione della *governance* economica tuttora in corso volto a rafforzare i poteri dell'Unione in materia di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, al fine di evitare in futuro il ripetersi di situazioni di dissesto finanziario ¹².

La crisi finanziaria del 2008, infatti, rimette in discussione i progressi sociali ed economici compiuti dai paesi dell'UE; di qui la decisione della Commissione di proporre, il 3 marzo 2010, una nuova strategia politica, Europa 2020, che prende il posto della Strategia di Lisbona ¹³.

Decisioni molto rilevanti per il configurarsi della nuova *governance* economica vengono prese il 7 settembre 2010 dal Consiglio Ecofin ¹⁴. In primo luogo si istituisce il Semestre europeo, ovvero un ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nell'ambito dell'UE ¹⁵. Nella stessa seduta viene istituito il Comitato europeo per il rischio sistemico (o *European Systemic Risk Board*, ESBR), un'agenzia responsabile della vigilanza macro-prudenziale del sistema finanziario dell'Unione.

¹⁰ Cfr. Donati, *Crisi dell'euro ...*, cit., p. 9.

¹¹ Napolitano, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in Napolitano (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 471 ss.

¹² Per un'analisi più approfondita delle regole della nuova *governance* europea si rimanda a Dickmann, *Governance economica ...*, cit.

¹³ La strategia Europa 2020 si pone come priorità quella di favorire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, avente lo scopo di aumentare il tasso di occupazione (dal 69 al 75%), incrementare gli investimenti in ricerca e sviluppo (almeno il 3% del Pil), aumentare la quota di energia rinnovabile e l'efficienza energetica (almeno del 20%), ridurre il tasso di abbandono scolastico (dal 15 al 10%), ridurre il numero di persone che vivono sotto le soglie nazionali di povertà (almeno del 25%).

¹⁴ Consiglio dei ministri dell'Economia e delle Finanze, cui partecipano tutti i 27 stati dell'Unione.

¹⁵ Il semestre europeo è disciplinato dal regolamento n. 1466/97 come modificato dal regolamento n. 1175/2011.

L'11 marzo 2011 i capi di Stato e di Governo della zona euro adottano il "Patto Euro plus" ("Patto per l'euro che stabilisce un coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza"); il Patto, non vincolante giuridicamente ma molto rilevante dal punto di vista politico, è aperto all'adesione di Stati membri non facenti parte dell'Eurozona¹⁶. Esso impegna gli Stati aderenti ad adottare le misure necessarie per realizzare quattro obiettivi: promuovere la competitività, stimolare l'occupazione, concorrere alla sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzare la stabilità finanziaria.

Con revisioni successive del PSC, l'Unione ha stabilito con maggiore dettaglio il modo con cui le norme previste dal Trattato debbano essere attuate, definendo obiettivi e procedure per il rispetto delle regole di bilancio da parte degli Stati membri. Dopo le modifiche del 2005¹⁷, nel novembre 2011 è stato emanato un pacchetto di cinque regolamenti e una direttiva, noto come *Six pack*¹⁸, che ha impo-

¹⁶ Hanno aderito anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, mentre non hanno aderito Repubblica ceca, Ungheria, Svezia e Regno Unito.

¹⁷ Regolamento (CE) n. 1055/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche e 1056; regolamento (CE) n. 1056/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

¹⁸ Si tratta dei seguenti atti: 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; 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; direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri; 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; 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; regolamento (UE) n. 1176/2011 del 16 novembre 2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici.

sto agli Stati membri obblighi supplementari in termini di politica di bilancio. A questi atti sono seguiti i regolamenti che compongono il c.d. *Two pack*¹⁹, in gestazione dal 2011 e approvati nel 2013, che si incentrano sul coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche.

Se le modifiche del 2005 per motivi politici andavano nel senso di un allentamento dei vincoli²⁰, tutti gli interventi successivi, spinti dalla crisi economica, si muovono nella direzione opposta, con un irrigidimento del PSC sia nella sua parte preventiva che correttiva, fino all'obbligo per gli Stati dell'Eurozona di sottoporre i propri progetti di bilancio alla Commissione europea entro il 15 ottobre di ogni anno²¹.

Nel Consiglio europeo del 9 dicembre 2011, tutti i diciassette membri della zona euro hanno concordato le linee fondamentali del

¹⁹ Si tratta dei seguenti atti: regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro; regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria.

²⁰ Come riportato dalla Banca Centrale Europea, *Bollettino mensile*, ottobre 2008, p. 63 ss., “Germania e Francia sono state sottoposte alla procedura per i disavanzi eccessivi dopo che i disavanzi del 2002 sono risultati superiori alla soglia del 3% del Pil. Quando è apparso evidente che nessuno dei due paesi avrebbe corretto il proprio saldo di bilancio entro il 2004 – scadenza inizialmente stabilita dal Consiglio dell’UE – la Commissione europea ha proposto di passare alla fase successiva della procedura, consistente in un’intimazione da parte del Consiglio. Tuttavia quest’ultimo non ha dato seguito alla Raccomandazione della Commissione e ha invece deciso, nelle proprie Conclusioni, di tenere in sospeso le procedure. La risultante fase di stallo procedurale è stata seguita da un ricorso alla Corte di giustizia e dall’annullamento delle Conclusioni del Consiglio, oltre che da un dibattito culminato con la riforma del Patto di stabilità e crescita del 2005 e con l’introduzione di maggiore flessibilità nella procedura per i disavanzi eccessivi”.

²¹ Cfr. Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2014, pp. 101-102. Su tale lettura è unanime la dottrina; si vedano tra gli altri Cogliandro, *La governance economica europea: cronaca di un anno*, in *federalismi.it*, n. 8/2011; Triulzi, *Quello che l’Europa chiede all’Italia*, in *federalismi.it*, n. 21/2011.

Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (TSCG, o Patto di bilancio), di cui il *fiscal compact* è una parte (Titolo III), approvato con un trattato internazionale²² il 2 marzo 2012 da venticinque dei ventisette Stati membri dell'Unione Europea ed entrato in vigore il 1° gennaio 2013²³. Il trattato incorpora ed integra in una cornice unitaria alcune delle regole di finanza pubblica e delle procedure per il coordinamento delle politiche economiche in gran parte già introdotte o in via di introduzione in via legislativa²⁴. Tra i punti principali del trattato vi è l'impegno delle parti contraenti ad applicare e a introdurre entro un anno dall'entrata in vigore del trattato, con norme costituzionali o di rango equivalente, la "regola aurea" per cui il bilancio dello Stato deve essere in pareggio o in attivo²⁵.

²² La scelta di procedere con trattato internazionale fu in buona misura dovuta alla necessità di superare il veto posto dal Governo inglese ad un rafforzamento della disciplina di bilancio degli Stati membri mediante una revisione dei Trattati.

²³ Il trattato è stato ratificato dall'Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114.

²⁴ Secondo Peers, *The Stability Treaty: Permanent Austerity or Gesture Politics?*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, p. 404 ss., nessuna delle disposizioni del *fiscal compact* sarebbe necessaria sotto un profilo giuridico, nel senso che esse o sono già previste dal diritto dell'Unione (in particolare dal *Six Pack*) oppure potrebbero essere agevolmente essere previste con atti di diritto dell'Unione. Piuttosto, secondo l'autore, il *fiscal compact* avrebbe una valenza di natura politica, facilitando agli Stati che partecipano al Meccanismo Europeo di Stabilità l'approvazione di determinate norme da parte dei rispettivi Parlamenti. In dottrina sono stati avanzati vari dubbi sulla legittimità del *fiscal compact* (cfr. per tutti Craig, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principles, Politics and Pragmatism*, in *ELR*, 2012, p. 231 ss.) superati tuttavia dalla Corte di giustizia nella sentenza sul caso Pringle (causa C-370/12, *Pringle c. Irlanda*) che ha dichiarato la legittimità della procedura semplificata utilizzata per la revisione dell'art. 136 TFUE.

²⁵ Per un'analisi degli aspetti istituzionali derivanti dalla regola del pareggio di bilancio come disciplinata dal *fiscal compact*, cfr. Fabbrini, *The Fiscal Compact, the 'Golden Rule' and the Paradox of European Federalism*, in *Boston College International & Comparative Law Review*, 2013, vol. 36. L'autore rileva che l'imposizione agli Stati membri dell'obbligo di adottare tale regola comporta una forte centralizzazione nell'architettura della *governance* economica europea, assai maggiore di quella che si può riscontrare nell'esperienza federale degli USA, dove il Governo federale non ha il potere di incidere sui processi di bilancio degli Stati. L'autore sottolinea il paradosso secondo cui gli Stati membri, se da una parte hanno sistematicamente scartato l'invito a una struttura di tipo federale per l'U-

Nonostante gli sviluppi delineati, la politica europea continua a difettare di una cornice di sistema. Per questo il 13 dicembre 2012 il Consiglio europeo ha approvato una “tabella di marcia” per la realizzazione di un’autentica unione economica e monetaria; la realizzazione di quanto da essa previsto è tuttora in corso.

Se il sistema di norme cui si è fatto cenno finora va nella direzione di un maggiore coordinamento *ex ante* delle politiche economiche europee e di un’adeguata sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio nell’Eurozona, nello stesso periodo, a seguito dell’aggravarsi delle tensioni sui mercati in alcuni Paesi, si è anche manifestata l’esigenza di salvaguardare la stabilità finanziaria dell’area dell’euro tramite la creazione di protezioni di ultima istanza. Come affermato da alcuni autori²⁶, la crisi del debito sovrano costituisce uno sviluppo della crisi finanziaria scoppiata nel 2008; infatti l’entità dell’intervento pubblico sul versante finanziario, insieme alla bassa crescita economica, ha aumentato l’esposizione debitoria degli Stati rendendo concreto il rischio di un passaggio da un “fallimento del mercato” ad un “fallimento dello Stato”²⁷.

nione economica e monetaria rilevando che essa violerebbe la loro sovranità in materia di politica economica e di bilancio, dall’altra parte hanno previsto un sistema di *governance* economica europea che incide sulla sovranità statale molto di più di quanto sarebbe consentito in uno stato federale. Più in generale sul *fiscal compact*, la letteratura è piuttosto ampia; si vedano tra gli altri De Ioanna, *Fiscal compact tra istituzioni ed economia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2013, p. 13 ss.; Brugnoli e Bonvicini, *Il Fiscal Compact*, in *Quaderni IAI*, Edizioni Nuova Cultura, 2012, 2012; Nugnes, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 marzo 2012; Bonvicini e Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2012; Azoulai-Poiars Maduro-De Witte-Cremona-Hyvarinen-Kocharov-Adballat, *Another legal monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty*, European University Institute Working Papers, Law 2012/09; Beselink-Reestman, *The Fiscal Compact and the European constitutions: “Europe speaking German”*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 8, n. 1, 2012, p. 1 ss.; Pernice, *International Agreement On A Rein-Forced Economic Union. Legal Opinion*, in *greens-efa.eu*, 11 gennaio 2012.

²⁶ Si veda, *ex multis*, Napolitano, *L’assistenza finanziaria europea e lo Stato co-assicuratore*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10/2010, p. 1085 ss.

²⁷ Napolitano, *La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2012, p. 461.

La funzione di protezione di ultima istanza è stata esercitata a partire dal 2010 su base temporanea tramite il sostegno finanziario alla Grecia, all'Irlanda e al Portogallo; con un Trattato sottoscritto dai Paesi membri dell'area euro nel febbraio 2012 viene istituito un meccanismo permanente di risoluzione delle crisi (*European Stability Mechanism* – ESM o MES), che può assistere Paesi in difficoltà con varie forme di interventi: prestiti diretti a Paesi nell'area dell'euro a rischio di *default*, acquisti sui mercati secondari di titoli del debito pubblico di Paesi ugualmente a rischio di *default*, linee di credito precauzionale e interventi di ricapitalizzazione di banche²⁸.

Il Meccanismo europeo di stabilità si inserisce nell'ambito della più complessiva riforma della *governance* economica europea, in quanto la sottoscrizione del *fiscal compact* si configura come condizione necessaria per poter contare in caso di necessità sull'assistenza finanziaria del MES; infatti gli strumenti di gestione dell'emergenza finanziaria possono essere adottati solo se gli Stati hanno cercato di prevenire la crisi adottando i comportamenti virtuosi previsti dal *fiscal compact*.

Da più parti si sostiene che l'individuazione di un meccanismo permanente di assicurazione collettiva ha fatto transitare l'Unione

²⁸ Il MES è stato esaminato dal Tribunale costituzionale tedesco che con la sentenza del 18 marzo 2014 l'ha dichiarato compatibile con la legge fondamentale in quanto "l'autonomia del *Bundestag* tedesco è preservata in maniera sufficiente nonostante gli impegni assunti". Su questa giurisprudenza che rilancia il ruolo del Parlamento nazionale in ordine alla garanzia del principio democratico rispetto alle cessioni di quote di sovranità economico-finanziaria in favore dell'Unione Europea, si vedano: Rivosecchi, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, spec. 18 ss.; Ferrari-Zumbini, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal Compact*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2013, p. 43 ss.; Bifulco, *Il custode della democrazia parlamentare. Nota a prima lettura alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011 sui meccanismi europei di stabilità finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011; Bonini, *Dai "Signori dei Trattati" al "Dominus del bilancio": principio democratico, meccanismo europeo di stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht tedesco*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011; Id., *Status dei parlamentari e European Financial Stability Facility: controllo democratico e indebitamento pubblico nella giurisprudenza del BVerfFG*, *ivi*, n. 1, 2012; Rivosecchi, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità e il Fiscal Compact tra Karlsruhe e Lussemburgo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2014, p. 427.

Europea in una dimensione costituzionale²⁹, anche se ciò non è avvenuto percorrendo la via maestra del Trattato costituzionale. In tal modo l'Unione Europea si è trasformata da comunità di soli benefici a comunità anche di rischi³⁰. Questa interpretazione è confermata anche dal *fiscal compact*, che prevede il recepimento con disposizioni di carattere permanente – preferibilmente di livello costituzionale – i nuovi parametri di finanza pubblica³¹.

In tale ambito si pone all'attenzione degli studiosi il tema dell'accentuazione del *deficit* democratico nella *governance* economica dell'Unione Europea³². È da rilevare che nell'applicazione della

²⁹ Tra gli altri, Napolitano, *La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, cit., p. 463. Ci si muove tuttavia in una logica intergovernativa: sul punto, si veda tra gli altri Chiti, *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri nell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, p. 311 ss. Sui fallimenti del metodo intergovernativo nella gestione della crisi del debito sovrano, Fabbrini, *Le implicazioni istituzionali della crisi dell'euro*, in *La rivista il Mulino*, n. 1/2012, p. 96 ss.

³⁰ Napolitano, *La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, cit., p. 468.

³¹ Come disposto all'art. 3, n. 2. Secondo Pinelli, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria*, Relazione al convegno "Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale – La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale", Lecce, 14-15 settembre 2012, il *fiscal compact*, "nella misura in cui intacca il monopolio degli Stati membri del potere di normazione costituzionale sul proprio territorio", porrebbe seri problemi di contrasto con "il rispetto delle identità nazionali inerenti alle loro strutture fondamentali, politiche e costituzionali" (art. 4(2) TUE).

³² Si veda al riguardo l'Editoriale, *Debt and Democracy: "United States then, Europe now"?*, in *CMLR*, p. 1833 ss.; Póiares Maduro-De Witte-Kumm, *The Euro Crisis and the Democratic Governance of the Euro: Legal and Political Issues of a Fiscal Crisis*, RSCAS Policy Papers, n. 8/2012, e Maurer, *From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament*, in IAI Working Paper 13/11, aprile 2013. Numerosi sono gli studi sugli aspetti giuridici della crisi dell'euro e sui riflessi che la stessa ha comportato sul piano istituzionale in Europa. Tra i più recenti, Tuori, *The European Financial Crisis – Constitutional Aspects and Implications*, cit., p. 1 ss.; Tosato, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 681 ss.; Napolitano, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance europea*, cit., p. 383 ss.; Chiti-Mendez-Teixeira (a cura di), *The European Rescue of the European Union*, Arena, 2012; De Gregorio Merino, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis: The*

regola del pareggio di bilancio contenuta nel *fiscal compact*, su cui torneremo successivamente, è la Commissione Europea a definire i principi riguardanti la natura, l'entità e la tempistica delle misure correttive da adottare, senza la partecipazione del Parlamento europeo o dei Parlamenti nazionali; il ruolo marginale affidato al Parlamento europeo discende sia dalla scelta di far prevalere la logica

Mechanism of Financial Assistance, in *CMLR*, 2012, p. 1613 ss.; Overbeek, *Sovereign Debt Crisis in Euroland: Root Causes and Implications for European Integration*, in *The International Spectator*, 2012, p. 39 ss.; Ruffert, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *CMLR*, 2011, p. 1777 ss.; Pathanassiou, *Of Past Measures and Future Plans for Europe Exit from the Sovereign Debt Crisis: What is Legally Possible (and What is Not)*, in *European Law Review*, 2011, p. 2 ss.; Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, 2012, p. 114 ss.; Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012, p. 9 ss.; Chiti, *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri nell'Unione*, cit., p. 311 ss.; Della Cananea, *L'ordinamento giuridico dell'Unione europea dopo i nuovi accordi intergovernativi*, in *La Comunità internazionale*, 2012, p. 3 ss.; Peroni, *Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'euro: considerazioni critiche*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 971 ss.; Viterbo-Cisotta, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'U.E.: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 323 ss.; Baratta, *Legal Issue of the Fiscal Compact – Searching for a mature democratic governance of the euro*, in *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, European University Institute, 2013, p. 31 ss.; Rossi, *Fiscal Compact e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 293 ss.; Besselink, *The Fiscal Compact and the European Constitutions: Europe Speaking German*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, p. 1 ss.; Bilancia, *La nuova governance dell'eurozona: alla ricerca del demos*, in Angelini-Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Jovene, Napoli, 2012, p. 19 ss.; Fasone, *The Struggle of the European Parliament to Participate in the New Economic Governance*, *EUI Working Papers*, RSCAS, n. 45/2012, p. 11 ss.; Manzella, *Dinamiche istituzionali e democrazia nell'Unione europea*, p. 349 ss., in Amato-Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa unita*, Passigli, Firenze, 2013. Per un quadro complessivo aggiornato, si rimanda al numero speciale di *federalismi.it*, *Crisi economica, istituzioni democratiche e decisioni di bilancio*, n. 26/2016, in cui sono state pubblicate le relazioni presentate e discusse nell'ambito del convegno sul medesimo tema svoltosi a Pisa nei giorni 3 e 4 dicembre 2015, primo incontro conclusivo della ricerca di interesse nazionale (PRIN 2010-2011) su "Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica".

intergovernativa nella *governance* economica europea sia dalla presenza, all'interno del Parlamento europeo, di Stati che non hanno ratificato il *fiscal compact*³³.

Il regolamento n. 1174/2011, facente parte del *Six pack*, al punto 9 delle premesse, riconosce che “il rafforzamento della *governance* economica dovrebbe includere una più stretta e tempestiva partecipazione del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali”; stesse considerazioni sono state fatte dal Consiglio europeo nella riunione del 13/14 dicembre 2012 in cui è stata approvata la tabella di marcia per il completamento dell'UEM; tuttavia le stesse Istituzioni europee non hanno fornito indicazioni sulle modalità attraverso le quali ciò possa avvenire, anche a causa dell'“asimmetria democratica” che deriva dalla non coincidenza tra i cittadini degli Stati della zona euro e tutti i cittadini rappresentati nel Parlamento europeo³⁴. Al momento la partecipazione del Parlamento è dunque limitata al “dialogo economico”³⁵, che non implica l'esercizio di poteri decisionali da parte del Parlamento.

La stessa richiesta agli Stati da parte della direttiva 2011/85/UE dell'8 novembre 2011³⁶ (facente parte del *Six pack*) e del *fiscal compact* di disposizioni di attuazione preferibilmente di carattere costituzionale sembra rispondere all'esigenza di coinvolgere i meccanismi di garanzia nazionale per sopperire alle carenze di quelli dell'Unione³⁷. Infatti, se è vero che con il *reverse majority voting*, in-

³³ Rossi, *Fiscal Compact e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, cit., p. 301.

³⁴ Donati, *Crisi dell'euro* ..., cit., p. 13.

³⁵ Disposizioni sul “dialogo economico” si leggono nei regolamenti nn. 1173/2011 (art. 3), 1174/2011 (art. 6), 1175/2011 (art. 1.4), 1176/2011 (art. 14), 1177/2011 (art. 1.3).

³⁶ Al considerando 16 e all'art. 5.

³⁷ Tosato, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione tra i livelli europeo e interno*, in *cortecostituzionale.it, Atti del Seminario “Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”*, novembre 2013, pp. 13-14. Sul punto si veda Besselink e Reestman, *The Fiscal compact and the European Constitutions: “Europe speaking German”*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, p. 5; Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri. Quaderno 2011*, Jovene, Napoli, 2012, p. 92 ss.; Morgante, *Note in tema*

trodotto dal *Six Pack* e rafforzato dal *fiscal compact*³⁸, le proposte della Commissione in materia di bilancio si intendono adottate se il Consiglio non vi si oppone a maggioranza qualificata, e dunque il suo ruolo risulta rafforzato, rimangono delle criticità legate alla debolezza politica e di rappresentatività democratica della Commissione e al fatto che l'ultima parola spetta comunque al Consiglio. In secondo luogo, come abbiamo già sottolineato, il Trattato si avvale del "metodo intergovernativo", che esclude la partecipazione del Parlamento europeo; infine, vi sono i limiti di giurisdizione della Corte di giustizia in materia di bilancio, sia in ordine a eventuali infrazioni da parte degli Stati membri sia sulle decisioni del Consiglio³⁹.

Tuttavia si deve considerare che lo stesso *fiscal compact* prevede all'ultimo articolo (art. 16) che, al più tardi entro cinque anni dalla sua data di entrata in vigore, avvenuta il 1° gennaio 2013, "sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull'Unione Europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea".

Con la "Risoluzione del 24 giugno 2015 sulla verifica del quadro di *governance* economica: bilancio e sfide" il Parlamento Europeo ha ribadito, come già fatto in altre occasioni, di considerare la creazione del MES e del patto di bilancio al di fuori della struttura delle istituzioni dell'Unione un passo indietro per l'integrazione politica dell'Unione, chiedendo pertanto la loro piena integrazione nel quadro comunitario – in modo che vi sia anche un pieno coinvolgimento del Parlamento stesso –, come sancito dall'art. 16 del Trattato sopra citato.

di *Fiscal Compact*, in *federalismi.it*, n. 7/2012, p. 18; Ciolli, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in *Rivista telematica dell'Associazione "Gruppo Pisa"*, 2012, p. 17 ss. Sulla funzione di supplenza dei meccanismi di garanzia nazionali si vedano anche Boggetti, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, p. 1 ss.; Bilancia, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" su gli ordinamenti nazionali*, in *federalismi.it*, n. 23/2012, p. 11.

³⁸ Agli artt. 4, 5 e 6 del regolamento n. 1173/2011 e all'art. 7 del *fiscal compact*.

³⁹ Come sottolineato dalla stessa Corte nella sentenza 13 luglio 2004, causa C-27/2004, *Commissione c. Consiglio*, punto 80.

Nella sua lettera di intenti per il 2016, il Presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker ha ribadito tra le priorità il completamento dell'Unione economica e monetaria europea, ovvero una "Fase 2"⁴⁰ la quale consideri una revisione del *fiscal compact* orientata alla stabilità e dia seguito all'art. 16 del trattato; per preparare la transizione dalla fase 1 alla fase 2, come già stabilito dalla relazione dei cinque presidenti, il 1° marzo 2017 è stato presentato un "Libro bianco sul futuro dell'Europa"⁴¹, che in occasione del 60° anniversario dei Trattati di Roma delinea le principali sfide e opportunità per i prossimi dieci anni e presenta cinque scenari⁴² per la possibile evoluzione dell'Unione da qui al 2025. Qua-

⁴⁰ La relazione dei cinque presidenti (Juncker-Tusk-Dijsselbloem-Draghi-Schulz, *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*, giugno 2015), definisce tre diverse fasi. Si prevede che la Fase 1, ossia "approfondire facendo" (1 luglio 2015-30 giugno 2017), utilizzi gli strumenti esistenti e i vigenti trattati per rilanciare la competitività e la convergenza strutturale, attuare politiche di bilancio responsabili a livello sia nazionale che di zona euro, completare l'Unione finanziaria e rafforzare il controllo democratico. Con la Fase 2, ossia "completare l'UEM", saranno avviati interventi di più ampia portata per rendere il processo di convergenza più vincolante, ad esempio attraverso una serie di parametri di riferimento per la convergenza decisi di comune accordo, che avrebbero carattere giuridico, e la creazione di una tesoreria comune per la zona euro. Al più tardi entro il 2015 è prevista la Fase finale: una volta che tutte le misure saranno pienamente in atto, un'UEM autentica e approfondita costituirebbe il contesto stabile e prospero per tutti i cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea che condividono la moneta unica, attraente e aperto all'adesione degli altri Stati membri dell'UE se lo desiderano.

⁴¹ Il modello di riferimento è il Libro bianco di Jacques Delors del 1985, che, esponendo una serie di misure con una tabella di marcia, creò le premesse per l'Atto unico europeo, la base giuridica del progetto del mercato unico.

⁴² Nel primo scenario, "Avanti così", l'UE a 27 si concentra sull'attuazione del suo programma positivo di riforme, in linea con lo spirito degli orientamenti della Commissione "Un nuovo inizio per l'Europa" del 2014 e della dichiarazione di Bratislava concordata da tutti i 27 Stati membri nel 2016. Nello scenario 2, "Solo il mercato unico", l'UE a 27 si rifocalizza progressivamente sul mercato unico poiché i 27 Stati membri non riescono a trovare un terreno comune in un numero crescente di settori. Nello scenario 3, "Chi vuole di più fa di più", l'UE a 27 continua secondo la linea attuale, ma consente agli Stati membri che lo desiderano di fare di più assieme in ambiti specifici come la difesa, la sicurezza interna o le questioni sociali. Nello scenario 4, "Fare meno in modo più efficiente", l'UE a 27 si concentra sul produrre risultati maggiori in tempi più rapidi in determinate

le di questi scenari si realizzerà è ancora difficile da prevedere, ma è chiaro che determinante sarà la variabile politica⁴³.

1.2. *Il contesto nel cui ambito operano le Istituzioni indipendenti di bilancio*

All'interno del quadro di rafforzamento della *governance* economica europea sopra delineato, cambia l'approccio comunitario alle questioni di bilancio: non si tratta più solo di prevedere vincoli quantitativi, regole numeriche e procedimenti sovranazionali di sorveglianza sempre più sofisticati che ne garantiscano il rispetto, ma anche di modificare l'architettura istituzionale e procedimentale in questo settore⁴⁴.

Si inizia a parlare di organismi indipendenti con funzioni di sorveglianza nella direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011 (facente parte del c.d. *Six Pack*) relativa ai requisiti per i quadri di bilancio⁴⁵ degli Stati membri, la quale per prima ha stabilito che il monitoraggio del rispetto delle regole di bilancio numeriche specifiche per paese debba essere supportato a livello nazionale da organismi indipendenti o dotati di autonomia funzionale. La direttiva fa proprie raccomandazioni presentate al Consiglio europeo,

aree politiche, intervenendo meno nei settori per i quali non se ne percepisce un valore aggiunto. Infine nello scenario 5, "Fare molto di più insieme", gli Stati membri decidono di condividere in misura maggiore poteri, risorse e processi decisionali in tutti gli ambiti; le decisioni di livello europeo vengono concordate più velocemente e applicate rapidamente.

⁴³ Ad esempio il 29 ottobre 2016 l'allora Presidente del Consiglio italiano Matteo Renzi ha dichiarato la sua contrarietà ad inserire il *fiscal compact* nei Trattati.

⁴⁴ Guzzetta, *Il circuito Parlamento-Governo-Corte dei Conti dopo la riforma dell'art. 81 Cost. e il ruolo del Fiscal Council*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, promosso da Provincia di Lecco, Corte dei Conti, Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 494.

⁴⁵ Per quadri di bilancio nazionali si intende "l'insieme degli elementi che formano la base della *governance* nazionale in materia di bilancio, ossia i quadri istituzionale, legislativo e regolamentare che definiscono e attuano le politiche di bilancio nazionali proprie a ciascun paese" (così nella Relazione finale della task force istituita dal Consiglio europeo del marzo 2010, 21 ottobre 2010, p. 13).

nell'ottobre 2010, dalla “*Task Force*” presieduta da Herman Van Rompuy⁴⁶ e raccoglie anche suggerimenti presenti nel Rapporto Sapir del 2003⁴⁷.

Con il *fiscal compact* si ribadisce l'obbligo per gli stati contraenti di costituire un organismo indipendente, nel caso in cui essi ne siano sprovvisti⁴⁸. Tale organismo, infatti, deve vigilare sul rispetto di una delle due regole fiscali fissate con il Trattato, ossia quella che impone ad ogni contraente di conseguire, ogni anno, il proprio Obiettivo di bilancio di Medio Termine (OMT, o *Medium Term Objective*, MTO; art. 3, comma 1)⁴⁹ o di avvicinarsi ad esso con sufficiente rapidità, fatte salve deviazioni per circostanze eccezionali (art. 3, comma 2).

Al trattato segue la Comunicazione della Commissione COM (2012) 342 final del 20 giugno 2012, recante “Principi comuni per i meccanismi nazionali di correzione di bilancio”, che al principio 7

⁴⁶ Il quadro di riferimento in questo settore cambia rapidamente; basti notare che nel 2010 si faceva riferimento a “norme supplementari non vincolanti”, che diventano obblighi sovranazionali solo un anno dopo.

⁴⁷ Sapir, *An Agenda for a growing Europe, Report of an Independent High-Level Study Group, established on the initiative of the President of the European Commission*, luglio 2003, p. 153.

⁴⁸ L'art. 3, par. 2 stabilisce che “Le parti contraenti istituiscono a livello nazionale il meccanismo di correzione di cui al par. 1, lett. e), sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea, riguardanti in particolare la natura, la portata e il quadro temporale dell'azione correttiva da intraprendere, anche in presenza di circostanze eccezionali, e il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni responsabili sul piano nazionale per il controllo dell'osservanza delle regole enunciate al par. 1”.

⁴⁹ L'Obiettivo di medio termine consiste in un livello di indebitamento netto strutturale (corretto, cioè, per il ciclo e al netto delle misure temporanee e *una tantum*) che può divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, ma che deve essere tale da garantire, in presenza di normali fluttuazioni cicliche, un adeguato margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3% dell'indebitamento ed un ritmo di avvicinamento certo ad una situazione di sostenibilità delle finanze pubbliche. In particolare l'obiettivo di medio termine è calcolato in termini di saldo del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni e si attesta in una forcella stabilita tra il - 1% del Pil e il pareggio o l'attivo del saldo strutturale di bilancio, in termini corretti per il ciclo. Il *fiscal compact* fissa l'obbligo per i Paesi il cui debito supera il 60% del Pil di convergere verso l'obiettivo del pareggio di bilancio con un miglioramento annuale dei saldi pari ad almeno lo 0,5% e di ridurre il debito nella misura di almeno 1/20 della eccedenza rispetto alla soglia del 60%, calcolata nel corso degli ultimi tre anni.

stabilisce che per rafforzare la credibilità e la trasparenza di tale meccanismo debbano essere designati organismi indipendenti o dotati di autonomia funzionale che fungano da istituzioni di sorveglianza. A tali istituzioni spetta fornire una valutazione pubblica per stabilire se si verificano circostanze che richiedono l'attivazione del meccanismo di correzione, se la correzione procede in conformità alle norme e ai piani nazionali e se sono presenti le circostanze che comportano l'attivazione di clausole di salvaguardia, la loro proroga o la loro cessazione. Gli Stati membri interessati hanno l'obbligo di rispettare le valutazioni delle suddette istituzioni, o in alternativa di spiegare pubblicamente perché non le stanno osservando.

Una disciplina organica viene infine inserita nel regolamento (UE) del 21 maggio 2013, n. 473 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle “disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro” (facente parte del *Two pack*). Il regolamento avverte che previsioni macroeconomiche e di bilancio tendenziose e inattendibili possono compromettere notevolmente l'efficacia della programmazione finanziaria e, di conseguenza, minare l'impegno finalizzato alla disciplina di bilancio⁵⁰; per ottenere previsioni macroeconomiche imparziali e realistiche, dunque, ci si può avvalere del supporto di enti indipendenti le cui previsioni dovrebbero essere utilizzate per l'intera procedura di bilancio.

Il regolamento definisce tali “enti indipendenti”⁵¹ come enti strutturalmente indipendenti o dotati di autonomia funzionale nei confronti delle autorità di bilancio dello Stato membro che, in virtù di apposite disposizioni di legge nazionali, godono di un elevato grado di autonomia funzionale e responsabilità comprendente:

- i) un regime giuridico fondato su leggi, regolamenti o norme amministrative nazionali vincolanti;
- ii) un divieto di seguire istruzioni da parte delle autorità di bilancio dello Stato membro interessato o da qualsiasi altro ente pubblico o privato;

⁵⁰ Al considerato n. 10.

⁵¹ Definizione riportata nell'art. 2 del regolamento.

- iii) la capacità di comunicare pubblicamente in maniera tempestiva;
- iv) procedure di nomina dei membri in base alla loro esperienza e competenza;
- v) risorse adeguate e opportuno accesso alle informazioni necessarie per l'assolvimento del loro mandato.

Si specifica che le funzioni⁵² degli enti indipendenti incaricati si concretizzano nel monitoraggio dell'osservanza:

- a) delle regole di bilancio numeriche che integrano nei processi di bilancio nazionali l'obiettivo di bilancio a medio termine fissato all'art. 2-*bis* del regolamento (CE) n. 1466/1997;
- b) delle regole di bilancio numeriche di cui all'art. 5 della direttiva 2011/85/UE⁵³.

Inoltre gli enti in questione forniscono, ove opportuno, valutazioni pubbliche sulle regole di bilancio nazionali per quanto concerne, *inter alia*:

- 1) il verificarsi di circostanze che portano all'attivazione del meccanismo di correzione nei casi in cui si rilevi una deviazione significativa dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo conformemente all'art. 6, par. 2, del regolamento (CE) n. 1466/97⁵⁴;

⁵² Art. 5 del regolamento.

⁵³ L'art. 5 della direttiva 2011/85/UE prevede che ciascuno Stato membro si doti di regole di bilancio numeriche specifiche che promuovano effettivamente l'osservanza dei suoi obblighi derivanti dal TFUE nel settore delle politiche di bilancio, nell'ambito di una prospettiva pluriennale per l'intera amministrazione pubblica. Tali regole promuovono in particolare: a) il rispetto dei valori di riferimento relativi al disavanzo e al debito fissati conformemente al TFUE; b) l'adozione di un orizzonte di programmazione di bilancio pluriennale, che comprende il rispetto dell'obiettivo di bilancio a medio termine dello Stato membro.

⁵⁴ Tale disposizione prevede che il Consiglio, qualora individui uno scostamento sensibile della posizione di bilancio dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, allo scopo di prevenire tempestivamente il determinarsi di un disavanzo eccessivo, rivolge allo Stato membro interessato una raccomandazione, a norma dell'art. 103, par. 4, perché adotti le necessarie misure di aggiustamento del bilancio.

2) la conformità del procedimento di correzione del bilancio alle norme e ai piani nazionali;

3) l'eventuale verificarsi o venir meno delle circostanze di cui all'art. 5, par. 1, decimo comma, del regolamento (CE) n. 1466/ 97⁵⁵, che può portare a una deviazione temporanea dall'obiettivo di bilancio a medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, a condizione che tale deviazione non comprometta la sostenibilità di bilancio a medio termine.

Come già affermato nella Comunicazione della Commissione COM(2012) 342 final, si ribadisce che detti organismi devono essere concepiti tenendo conto dell'assetto istituzionale esistente e della struttura amministrativa dello Stato membro interessato. A tal proposito il regolamento nota che, alla luce dell'eterogeneità delle soluzioni esistenti e possibili in tal senso, pur non essendo la scelta migliore, è opportuno permettere la coesistenza di più organismi indipendenti incaricati di monitorare il rispetto di tali regole, a condizione che le responsabilità siano chiaramente ripartite e che non vi siano sovrapposizioni per quanto concerne la competenza relativa a specifici aspetti del controllo; è opportuno però evitare un'eccessiva frammentazione istituzionale delle funzioni di monitoraggio. In particolare, dovrebbe essere possibile dotare di autonomia funzionale un'apposita sezione di un'istituzione esistente, a condizione che sia concepita per svolgere specifiche funzioni di controllo e sia soggetta a un regime giuridico distinto⁵⁶.

È da sottolineare che le soluzioni elaborate dall'Unione Europea coincidono in larga parte con quelle suggerite dalla letteratura economica sul tema. Il monitoraggio da parte di organismi indipendenti di solide regole di bilancio numeriche specifiche per paese in linea con gli obiettivi di bilancio a livello di Unione rappresenta dun-

⁵⁵ Tale disposizione prevede che qualora si produca un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro interessato che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera dell'Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine di cui al terzo comma, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.

⁵⁶ Al considerato 17.

que una novità interessante nel quadro rafforzato dell'Unione per la sorveglianza dei bilanci.

In una prospettiva di medio periodo, inoltre, i *fiscal council* potrebbero rappresentare una tappa intermedia sulla via che porta a una più forte condivisione delle politiche fiscali e di bilancio; in tale ottica, il passaggio successivo – auspicabile seppure ancora di là da venire – potrebbe essere quello che va dalla *governance* al *government* europeo, e dunque da un sistema policentrico basato su istituzioni tecniche ad un Governo democratico e rappresentativo *tout court*⁵⁷.

⁵⁷ Sikera-Manzetti, *Gli Organismi indipendenti di bilancio*, in *federalismi.it*, 25 gennaio 2017, p. 48.

2.

L'introduzione del pareggio di bilancio nell'ordinamento italiano

Sommario

2.1. La legge cost. 20 aprile 2012, n. 1. Il contesto e i rilievi della dottrina. – 2.2. La legge “rinforzata” di attuazione. – 2.3. Il contenuto della riforma costituzionale. – 2.3.1. Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica. – 2.4. L’operatività delle nuove regole in Parlamento.

A seguito delle modifiche della *governance* economica europea brevemente illustrate in precedenza, l’Italia ha approvato la legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, recante “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale”, che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.¹; alla legge costituzio-

¹ È da sottolineare la difformità tra intitolazione della legge costituzionale (così come di quella di attuazione) ed il suo contenuto; infatti mentre nel titolo della legge costituzionale si parla di “pareggio di bilancio”, nel testo si parla di “equilibrio”. Su un piano letterale ma anche sostanziale si tratta di due concetti molto diversi; infatti il concetto di equilibrio non è matematicamente definibile e può comprendere situazioni in cui vi sia una prevalenza delle uscite rispetto alle entrate. Del resto, se per equilibrio si intendesse pareggio di bilancio, dal momento che un bilancio è in pareggio inequivocabilmente quando le entrate e le spese sono uguali, non si capisce quale margine di manovra si potrebbe avere al fine di far fronte ad un’eventuale congiuntura sfavorevole. Hanno rilevato tale incoerenza molti autori tra i quali si veda Luciani, *Il principio dell’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al convegno “*Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costitu-*

nale è stata data attuazione con la legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Nei prossimi paragrafi si ricostruirà il contesto in cui si è proceduto alla riforma, il suo contenuto e il dibattito dottrinario sulla nuova cornice costituzionale in materia di finanza pubblica.

2.1. *La legge cost. 20 aprile 2012, n. 1. Il contesto e i rilievi della dottrina*

Come è stato segnalato dalla dottrina², l'*incipit* del processo riformatore risale alla lettera indirizzata al Governo italiano dai “due” governatori della BCE (quello in carica, Trichet, e quello prossimo a subentrargli, Draghi, all'epoca ancora governatore della Banca d'Italia) in data 5 agosto 2011³. In tale lettera, infatti, si indicavano i settori nei quali si sarebbe dovuto intervenire per tagliare la spesa ed inoltre si suggeriva una revisione costituzionale delle norme in materia di bilancio⁴.

D'altra parte, c'è chi fa notare che in Italia si è discusso di questo tema fin dalla Costituente⁵; negli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, nella dottrina maggioritaria⁶ e nella giurisprudenza costituzionale⁷ la regola del pareggio di bilancio fu interpretata in senso ampio come necessità di salvaguardare l'equili-

zionale del 2012”, Corte cost., 22 novembre 2013, pp. 11-12; Giupponi, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, p. 58 ss.

² Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, *astrid-online.it*, n. 3/2013, p. 22.

³ Pubblicata sul *Corriere della sera* del 29 settembre 2011.

⁴ Come riportato da Luciani, *Il principio dell'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., p. 12.

⁵ Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, p. 1. Come riportato dall'autore, al fine di limitare l'iniziativa legislativa (soprattutto parlamentare) in materia finanziaria per evitare politiche di spesa demagogiche, su iniziativa di Vanoni e di Einaudi fu previsto l'obbligo di copertura “come garanzia della tendenza al pareggio di bilancio”.

⁶ Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969.

⁷ Corte cost. sent. n. 1/1966; ma si leggano anche le sent. nn. 250 e la 266/2013.

brio finanziario complessivo. Con l'aumento vertiginoso del debito pubblico italiano a partire dagli anni ottanta, il tema del pareggio di bilancio è poi tornato nel dibattito pubblico⁸, pur senza successo fino alla fine del 2011.

La riforma è stata approvata in tempi assai rapidi⁹ e con un consenso parlamentare molto vasto¹⁰, non accompagnato tra l'altro da un approfondito dibattito nell'opinione pubblica¹¹.

A tal proposito una grande parte della dottrina ha sottolineato come una riforma costituzionale non fosse necessaria¹². Anche il Con-

⁸ Si fa riferimento in particolare alla proposta elaborata da Nino Andreatta e Augusto Barbera nell'ambito del lavoro della Commissione presieduta da Aldo Bozzi (1983-1984).

⁹ L'*iter* dell'A.C. 4205 a prima firma Cambrusano (il primo presentato, cui vengono abbinati i disegni di legge A.C. 4525 Marinello, 4526 Beltrandi, 4594 Merloni, 4596 Lanzillotta, 4607 Martino, 4620 Berlusconi e 4646 Bersani, poi riuniti in un testo unificato) è iniziato in Commissione Affari costituzionali il 5 ottobre 2011 ed è approdato in Assemblea il 23 novembre 2011 per essere infine approvato il 30 novembre. Il disegno di legge è poi passato all'esame del Senato in prima lettura (A.S. 3047); l'*iter* in Commissione è iniziato il 7 dicembre e si è concluso il 14 dicembre; l'esame in Assemblea si è concluso il giorno successivo. Altrettanto rapida è stata la seconda lettura, che alla Camera è iniziata il 21 febbraio 2012 e si è conclusa il 6 marzo e al Senato si è svolta dal 14 marzo al 17 aprile. Per una ricostruzione dettagliata dell'*iter* parlamentare del disegno di legge, si rimanda a Bergonzini, *op. cit.*, pp. 171-178. Gran parte della dottrina ha sottolineato in modo critico la celerità con cui è stata approvata la riforma costituzionale in oggetto, unita alla carenza di dibattito politico e parlamentare, nonostante il rispetto formale delle procedure di approvazione. Sul punto si veda, per tutti, Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012, p. 108 ss., e Bilancia, *Note critiche sul pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 2, secondo il quale alcuni interrogativi che la legge cost. n. 1/2012 solleva sono in parte frutto proprio della acritica ed affrettata stesura del testo della riforma.

¹⁰ Non permettendo così lo svolgimento del referendum costituzionale.

¹¹ Così Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 96, il quale sottolinea un modo di approvazione "quasi clandestino, come mostra la scarsa attenzione ... prestata dai *mass-media* alla riforma in esame, che solo parzialmente può attribuirsi all'elevato tasso tecnico della materia affrontata". Della stessa opinione Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, p. 1.

¹² Sulla tesi della non necessità di una revisione costituzionale, prevalente: Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 22; Tosato, *La*

siglio costituzionale francese nella decisione n. 2012-653 DC del 9 agosto 2012 ha affermato che il *fiscal compact* non prevede un obbligo di revisione costituzionale ma richiede solo l'adozione di "disposizioni vincolanti e di natura permanente" o il cui "rispetto fedele" è in altro modo comunque "rigorosamente garantito" nel corso dell'intero processo nazionale di bilancio¹³; tale obiettivo poteva dunque essere realizzato anche attraverso una riforma dei Regolamenti parlamentari o con l'approvazione di una legge "di sistema"¹⁴. L'inesistenza di un dovere giuridico di riformare la Costituzione era chiaro anche al legislatore, come risulta dai lavori preparatori della legge costituzionale del 2012¹⁵.

La scelta di operare tale revisione è inoltre maturata al di fuori dei circuiti rappresentativi nazionali sulla scorta di *input* provenienti dall'Europa, come sottolineato prima; a tal proposito si è arrivati a sostenere che è stato intaccato "per la prima volta nella storia del diritto dell'Unione Europea il monopolio degli Stati membri del potere di normazione costituzionale sul proprio territorio"¹⁶.

riforma costituzionale del 2012 ..., cit.; di diverso avviso Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 89 ss.

¹³ Per un approfondimento si rimanda a Cassella, *Il consiglio costituzionale francese e il trattato sul Fiscal compact*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 ottobre 2012.

¹⁴ In Francia si è infatti abbandonato l'originario progetto di riforma costituzionale per recepire il principio dell'equilibrio di bilancio con una legge organica, come documenta Caputo, *Le procedure di bilancio in Francia. Spunti e prospettive per l'Italia alla luce della nuova governance economica europea*, in *Rassegna parlamentare*, n. 54/2012, pp. 919-921. Per un quadro comparato, su cui torneremo nel par. 3.5, si rimanda a Bifulco, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia*, in Bifulco-Roselli (a cura di), *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Giappichelli, Torino, 2012.

¹⁵ Si veda la relazione dei deputati Bruno e Giorgetti del 10 novembre 2011 e l'allegato Parere della XIV Commissione permanente della Camera dei deputati.

¹⁶ Pinelli, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *costituzionalismo.it*, 25 marzo 2014, p. 7. Anche Carnevale, *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio". Una rassegna problematica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013, pp. 12-13, ha parlato di riforma "emergenziale" ed "eterodiretta" sia per i tempi che per i modi in cui è stata realizzata.

Peraltro c'è chi fa notare¹⁷ che il processo di integrazione europea è avvenuto in Italia senza revisioni formali della Costituzione ma mediante sentenze della Corte Costituzionale e della Corte di giustizia¹⁸, a differenza di quanto avvenuto in altri Paesi europei, quali Francia e Germania, che hanno più correttamente proceduto a revisioni costituzionali; è dunque singolare che il Parlamento italiano abbia sottovalutato per anni la necessità di modificare la Carta Costituzionale per consentire un'integrazione con l'ordinamento europeo e abbia invece deciso di modificarla prontamente per adeguarla a quanto previsto dal *fiscal compact*, nonostante ciò non fosse neppure dovuto. A tal fine potevano bastare già l'art. 11 e l'art. 117, comma 1, Cost.¹⁹, laddove subordina la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, quali quelli scaturenti dal *fiscal compact*.

È chiaro che tale scelta sia dipesa da ragioni prettamente politi-

¹⁷De Martino, *Revisione dei trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, p. 14.

¹⁸Sul punto Onida, *La Costituzione del 1948, ieri e oggi*, in AA.VV., *La Costituzione ieri e oggi*, Scienze e Lettere, Roma, 2009, p. 16.

¹⁹De Martino, *Revisione dei trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana*, cit., p. 15, afferma che tale prospettiva è inoltre confortata dal giudice costituzionale con le sentenze n. 348 e 349 del 2007, con le quali ha richiamato tale meccanismo rispetto alle norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Sul punto si veda De Siervo, *Recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte costituzionale in relazione alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *cortecostituzionale.it*, Atti del Convegno "Problemi per le Corti nazionali a seguito degli ulteriori sviluppi dell'Unione Europea ed in relazione alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo", Incontro di studio tra la Corte costituzionale italiana e la Corte costituzionale federale tedesca, Karlsruhe, 19-21 novembre 2009, p. 1. In via generale, si ricorda che in base a noti e consolidati principi, le norme dell'Unione Europea godono nel nostro ordinamento di una posizione di primato rispetto a quelle nazionali, primato che opera diversamente a seconda che le norme in oggetto siano o meno dotate di efficacia diretta (comportando, nel primo caso la disapplicazione, nel secondo la dichiarazione di incostituzionalità). Il primato incontra un limite solo nel nucleo dei principi fondamentali e inderogabili della nostra Costituzione (i c.d. "controlimiti"). Su tale punto, si legga da ultimo Porchia, *La dinamica dei rapporti tra norme interne e dell'Unione nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di Giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 71 ss.

che²⁰, in una situazione economico-finanziaria particolarmente delicata per il nostro paese, anche al fine di rassicurare le Istituzioni europee, gli altri Stati membri e i mercati²¹.

Altro rilievo cui abbiamo già fatto cenno nel primo capitolo è quello che fa riferimento al fatto che il *fiscal compact*, essendo un trattato internazionale, è stato negoziato dal potere esecutivo non permettendo al Parlamento di svolgere un ruolo rilevante²² ma limitato alla ratifica dello stesso. Dunque ad avviso di alcuni autori²³ se i profili di natura formale della vicenda appaiono corretti, i suoi aspetti sostanziali destano alcuni dubbi, potendosi parlare di un ruolo del Parlamento limitato a una sorta di ratifica di rango costituzionale del *fiscal compact*.

Altro punto su cui vale la pena soffermarsi è che sia la legge costituzionale sia la legge n. 243/2012 operano un rinvio generico al diritto dell'Unione, che può ritenersi dunque applicabile non solo alle norme in essere ma anche a quelle future, anche qualora esse non fossero oggetto di appositi atti di ricezione²⁴.

In particolare, nel testo costituzionale riformato, si fa riferimento alla "coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea" al primo comma dell'art. 97, relativo all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico che devono essere assicurati dalle pubbli-

²⁰ Così Tosato, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, cit., p. 3.

²¹ Come fa notare Bergonzini, *op. cit.*, p. 172, sono interessanti le coincidenze temporali tra le fasi dell'iter dei progetti di legge di revisione costituzionale e il susseguirsi degli avvenimenti politici italiani ed europei. Si nota inoltre che la prima proposta di revisione dell'art. 81 viene presentata circa un anno prima della conclusione del *fiscal compact*, che è avvenuta quando la proposta di legge costituzionale era già in seconda lettura presso la Commissione referente della Camera dei deputati; questo a riprova di come il processo di revisione non abbia rappresentato l'adempimento di un obbligo giuridico scaturente dal *fiscal compact*.

²² Per la dottrina sul tema, si rimanda a Conforti, *Diritto internazionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013, p. 67 ss.

²³ De Martino, *Revisione dei trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana*, cit., p. 17.

²⁴ Così Tosato, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, cit., p. 12. Contro l'idea di un rinvio mobile Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, p. 225.

che amministrazioni, e al primo comma dell'art. 119 sul concorso degli enti territoriali all'"osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea". Più puntuali i rimandi contenuti nella legge di attuazione, sia nelle definizioni contenute all'art. 2 (in particolare si rimanda ai criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione Europea per la definizione di "obiettivo di medio termine", cui corrisponde "l'equilibrio dei bilanci", e di "fase favorevole e fase avversa del ciclo economico"), sia nel resto dell'articolato (ad esempio sugli obiettivi relativi al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo, che determinano la sostenibilità del debito pubblico, sulla regola sulla spesa, sugli "eventi eccezionali", sugli "scostamenti definiti significativi" dall'obiettivo di medio termine). Dunque mentre nella legge costituzionale il richiamo al diritto europeo è in ogni caso limitato (e contenuto agli artt. 97 e 119, che hanno come destinatari rispettivamente le pubbliche amministrazioni e gli enti territoriali), esso è molto più forte nella legge di attuazione, vincolando direttamente il legislatore statale²⁵.

Il rinvio a fonti eteronome pone il problema di come assicurare la possibilità per il Parlamento di conoscere, condividere ed approvare *ex ante* le metodologie di definizione dei vincoli anche numerici posti da tali fonti, la loro trasparenza interna e la possibilità di discuterli criticamente²⁶; si può arrivare a sostenere che il rinvio mobile ad alcuni parametri europei, quale ad esempio all'Obiettivo di medio termine come elaborato in sede comunitaria, può essere considerato coerente con l'impianto costituzionale solo se a Governo e Parlamento è consentito in ogni caso assolvere le loro funzioni costituzionali in materia di bilancio (ad esempio stabilizzazione anticiclica, redistribuzione, impulso allo sviluppo)²⁷.

Si tenga presente inoltre che il rinvio è non solo ad atti di diritto derivato (*Six Pack* e *Two Pack*, oltre che *fiscal compact* per gli obblighi aggiuntivi in esso contenuti), ma anche, per il loro tramite, alle indicazioni periodiche che conseguono al monitoraggio effettuato da Commissione e Consiglio²⁸. Altro elemento da tenere in

²⁵ Luciani, *L'equilibrio di bilancio ...*, cit., pp. 20-21.

²⁶ De Ioanna nella prefazione a Bergonzini, *op. cit.*, p. 13.

²⁷ *Idem.*

²⁸ Bergonzini, *op. cit.*, pp. 194-195.

considerazione è che i limiti quantitativi dettati dalla disciplina europea sono spesso risultato di calcoli e valutazioni su cui incide un certo grado di discrezionalità²⁹.

Un ultimo punto critico della nuova disciplina su cui vale soffermarsi in questa sede riguarda la giustiziabilità della regola dell'equilibrio. Come noto, la “debole vocazione giurisdizionale”³⁰ della disciplina costituzionale di bilancio è una lacuna preesistente alla riforma della quale si discute a partire dalla Commissione Bozzi; questo sia per l'inidoneità del giudizio incidentale a far valere la violazione dell'art. 81 della Costituzione³¹ (a causa dell'assenza di soggetti interessati a sollevare la relativa eccezione, con l'esclusione della Corte dei conti che però può agire in un numero limitato di casi³²), sia perché il ricorso diretto è stato monopolizzato dai ricorsi del Governo contro leggi regionali³³. Per questo, la necessità di *enforcement* della nuova regola costituzionale sull'equilibrio di bilancio fu affrontata in modo approfondito nel corso dell'indagine conoscitiva svolta in prima lettura alla Camera, e il testo presentato dalle Commissioni all'Assemblea prevedeva all'art. 2 che una legge costituzionale definisse le modalità con cui la Corte dei conti potesse promuovere il giudizio di legittimità costituzionale per la violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di cui al terzo comma dell'art. 81. Tuttavia, tale articolo non entrerà nel testo a seguito dell'approvazione di un emendamento soppressivo proposto dal Comitato dei diciotto³⁴, rendendo così molto più pro-

²⁹ Ne è un esempio il saldo strutturale, utilizzato per il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine; come sottolineato anche dalla Corte dei conti, *Relazione 2012*, p. 232, esso “non è direttamente misurabile e le metodologie utilizzate per la sua costruzione presentano elementi di discrezionalità”.

³⁰ Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., p. 213 ss.

³¹ Su cui si rimanda a Onida, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81 u.c. della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 19 ss.

³² La Corte può agire solo in via incidentale, in occasione del giudizio sulle variazioni di bilancio in sede di controllo preventivo, o nel giudizio di parifica sul rendiconto generale dello Stato. Sul punto si rimanda a Pieroni-Oggianu, *La Corte dei conti nella giurisprudenza costituzionale*, in *cortecostituzionale.it*, febbraio 2015.

³³ Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., p. 216.

³⁴ L'intera vicenda parlamentare viene ricostruita molto bene da Bergonzini, *op. cit.*, pp. 179-186, cui si rimanda per un approfondimento.

blematica l'attivazione di limiti giuridici all'azione parlamentare³⁵.

Più in generale, la dottrina ha ritenuto singolare che la legge cost. n. 1/2012 non menzioni affatto la Corte dei conti³⁶; ad ogni modo si può ritenere che la riforma abbia dato per scontato il ruolo della Corte in tale contesto sia in virtù dell'art. 100 della Costituzione che della legislazione vigente³⁷. Il disposto costituzionale attribuisce infatti alla Corte il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato e la partecipazione al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; essa riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito. La legge ha quindi esteso l'ambito dei controlli della Corte alla verifica della funzionalità dei controlli interni delle pubbliche amministrazioni (legge 14 gennaio 1994, n. 20); essa esercita inoltre, ai sensi della legge n. 468/1978, i controlli sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa. Il ruolo della Corte nell'ambito del controllo suc-

³⁵ Sul punto si veda anche Donatelli, *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance economica europea: regole numeriche e procedure di enforcement tra livello unionale e livello interno*, in *amministrazioneincammino.it*, 28 maggio 2013, p. 19.

³⁶ Lupo, *La revisione costituzionale*, cit., p. 47. Tuttavia la legge n. 243/2012 al Capo VIII recupera le funzioni di controllo alla Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, prevedendo che essa svolga, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del rispetto dell'equilibri dei bilanci, il controllo successivo sulla gestione dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, nonché delle amministrazioni pubbliche non territoriali, anche in corso di gestione.

³⁷ Così Luciani, *L'equilibrio di bilancio ...*, cit., p. 25. Secondo Luciani, tale interpretazione è confermata dalla legge di attuazione che stabilisce all'art. 20, comma 1 che *“La Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 e 13, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione”*; se è vero che tale articolo si riferisce solo alle Regioni, agli enti locali e alle amministrazioni pubbliche non territoriali, si può ritenere che la legge abbia fatto salve le precedenti attribuzioni della Corte, ricordate anche dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 60/2013 (alla Corte dei conti è *“attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali [...] e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea [...]: equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico”*).

cessivo sulla gestione è stato poi innovato dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174³⁸, che le ha attribuito la funzione primaria di “rafforzare il coordinamento della finanza pubblica” tra i livelli di Governo statale e regionale e di “garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione Europea”³⁹.

Complessivamente, sulla riforma sono prevalse interpretazioni critiche, orientate ad affermare il primato dei diritti sull’equilibrio di bilancio⁴⁰, la prevalenza del Parlamento sul Governo, e più in generale il primato della politica rispetto alla tecnica⁴¹. In realtà come affermato dal Tribunale costituzionale tedesco⁴², i vincoli di bilancio non sono contro la democrazia, ma anzi tutelano la sua conservazione. Controllare e ridurre il debito permette infatti alla politica di attuare politiche per la crescita, attenua i rischi di despotismo della maggioranza e permette di tutelare anche i giovani e le future generazioni.

2.2. La legge “rinforzata” di attuazione

Alla legge cost. n. 1/2012 è stata data attuazione con la legge n. 243/2012, approvata ai sensi del nuovo sesto comma dell’art. 81

³⁸ Per una sintetica esposizione delle competenze della Corte dei conti si veda Monorchio-Mottura, *Compendio di contabilità di Stato*, Cacucci, Bari, 2011. Per un approfondimento sui nuovi compiti della Corte si veda Morgante, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei Conti nel d.l. n. 174/2012*, in *federalismi.it*, n. 1/2013.

³⁹ A tal proposito, si veda Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198, punto 6.3 in diritto.

⁴⁰ Per quanto riguarda il ruolo della Corte Costituzionale nel bilanciamento tra l’esigenza dell’equilibrio finanziario e quella della tutela dei diritti sociali, secondo Tosato, *La riforma costituzionale del 2012 ...*, cit., p. 21, gli elementi di flessibilità della normativa europea, che riguarda i saldi tra entrate e uscite ma non impedisce al legislatore di fissare il livello di spesa e la sua composizione, rendono il ricorso ai “contro-limiti” una *extrema ratio*, pur potendo svolgere un utile strumento interpretativo. Di diverso avviso Mone, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, cui si rimanda per un approfondimento. Più in generale, si legga Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, p. 12 ss.

⁴¹ Morrone, *op. cit.*, p. 12, che annovera in questa dottrina critica Perez-Bilancia-Donati.

⁴² Cfr. BVerfG, 2 BvR 1390/12 del 12 settembre 2012.

Cost., il quale prevede che il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. La scelta di dare seguito alle prescrizioni europee con un sistema di ricezione misto fatto di norme costituzionali e sub-costituzionali (ma con forza superiore alla legge ordinaria) ha evitato un eccessivo appesantimento del testo della Costituzione⁴³.

La legge n. 243/2012 ha avuto origine da un'iniziativa legislativa parlamentare⁴⁴; nella relazione illustrativa del disegno di legge veniva rilevato come l'esigenza di assicurare una tempestiva definizione della disciplina di dettaglio del principio del pareggio di bilancio fosse connessa anche alla raccomandazione del Consiglio del 10 luglio 2012 sul Programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia. La stessa relazione illustrativa sottolineava, inoltre, l'urgenza del provvedimento, la cui mancata approvazione nei tempi stabiliti – ossia entro il 28 febbraio 2013 – avrebbe costituito un fatto estremamente grave, disattendendo sia gli impegni assunti nell'ambito del *fiscal compact* sia lo stesso disposto della legge costituzionale.

Nonostante la rilevanza di tale atto nel porre le basi operative del nuovo sistema, dunque, il suo *iter* parlamentare – come già era avvenuto per la legge costituzionale – è stato molto rapido e poco approfondito⁴⁵, rendendo difficile un'assimilazione e trasformazione

⁴³ Tosato, *riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione tra i livelli europeo e interno*, cit., p. 3. L'opportunità di inserire pochi principi direttamente in Costituzione era stata suggerita, fin dalla presentazione dei primi disegni di legge, anche dalla dottrina; si vedano per tutti Goretta-Rizzuto, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni*, in *econpubblica.bocconi.it*, Short Notes, 23 agosto 2011, pp. 3-4. Le stesse preoccupazioni erano emerse nel corso dell'indagine conoscitiva svolta dalle Commissioni riunite I e V della Camera dei deputati in prima lettura.

⁴⁴ A.C. 5603, A.S. 3609.

⁴⁵ Sulla ricostruzione dell'*iter* parlamentare, si rimanda a Bergonzini, *op. cit.*, pp. 187-193. La rapidità è comunque da collegare al fatto che il testo elaborato dalla Commissione Bilancio era il frutto dell'istruttoria svolta da un gruppo di lavoro con la partecipazione di esperti della Corte dei conti, del Ministero dell'eco-

dei vincoli esterni in vincoli interni da parte dello stesso Parlamento, oltre che dell'opinione pubblica⁴⁶.

Le linee fondamentali di tale disciplina di attuazione erano già state poste nella legge cost. n. 1/2012 all'art. 5, il quale – diversamente dagli artt. 1-4 della legge – non reca novelle al testo della Costituzione; esso quindi si configura dunque, come il successivo art. 6, come disposizione di rango costituzionale, ma non facente parte della Costituzione⁴⁷.

nomia e delle finanze, della Banca d'Italia, dell'Istat e dei servizi tecnici parlamentari.

⁴⁶ *Idem*, p. 189.

⁴⁷ In base all'art. 5 della legge costituzionale, alla legge di attuazione è affidata la disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, di aspetti molto rilevanti, ovvero: a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica; b) l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali; c) il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lett. b) del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione; d) la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'art. 81, comma 2, Cost., come sostituito dall'art. 1 della presente legge costituzionale, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lett. c) del presente comma sulla base di un piano di rientro; e) l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica; f) l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio (l'Ufficio parlamentare di Bilancio, oggetto del presente studio); g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lett. d) del presente comma, anche in deroga all'art. 119 Cost., concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di Governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali; h) il contenuto della legge di bilancio dello Stato; i) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'art. 119, comma 6, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'art. 4 della legge cost. La stessa disposizione rinvia ai regolamenti parlamentari per l'esercizio della "funzione di controllo

Si è discusso in dottrina della qualificazione giuridica di tale legge⁴⁸. C'è chi ha parlato di "legge organica"⁴⁹, quasi che la legge cost. n. 1/2012 avesse introdotto un nuovo tipo di fonte del diritto⁵⁰. In realtà, la riforma costituzionale non pare aver voluto creare un atto diverso dal "tipo" legge ordinaria dello Stato, limitandosi solamente ad innalzare il *quorum* deliberativo rispetto alla regola della maggioranza semplice⁵¹. La stessa legge n. 243/2012 prevede solo una clausola di abrogazione espressa – a garanzia della propria rigidità formale – da parte di una legge successiva approvata con la stessa maggioranza qualificata con la quale è stata approvata ai sensi dell'art. 81, sesto comma della Costituzione. Come sostenuto da Dickmann⁵², tale clausola si differenzia dalle clausole "auto raffor-

sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni". Sul punto torneremo in seguito (parr. 2.3.1 e 4.7).

⁴⁸ A tal fine Pacini, *Un rinforzo debole? La legge ex art. 81, comma 6 Cost. nel sistema delle fonti del diritto*, in *federalismi.it*, n. 26/2016, analizza le proposte di legge da cui è scaturita la legge cost. n. 1/2012 e i relativi lavori parlamentari, concludendo tuttavia che il carattere affrettato di tali lavori non permette di farsi un'idea precisa sul tema seguendo tale strada.

⁴⁹ Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., pp. 108-109. Pegoraro, *Le Leggi organiche. Profili comparatistici*, Cedam, 1990, p. 213, definisce la legge organica come "atto-fonte del Parlamento (ma non del solo Parlamento), assunto con un procedimento aggravato rispetto all'*iter* ordinario, in materie che (prevalentemente, ma non in modo esclusivo) riguardano i pubblici poteri, disciplinate nei limiti e secondo i principi stabiliti dalla Costituzione e (quanto meno) resistenti all'abrogazione da parte della legge ordinaria che insiste sulla medesima materia".

⁵⁰ Un indizio in senso contrario, per Pacini, *op. cit.*, p. 16, è dato già dal *nomen* dell'atto; infatti la legge n. 243/2012 è stata rubricata come tale e numerata alla stregua delle comuni leggi ordinarie.

⁵¹ Come ricorda Pacini, *op. cit.*, p. 11, l'idea di maggioranze rinforzate è esplicitamente presente nel disegno costituzionale al fine di limitare in alcuni casi il principio di maggioranza; infatti l'art. 64, comma 3, Cost. prevede come regola generale per la deliberazione parlamentare la "maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale". Peraltro la maggioranza assoluta dei componenti prevista dall'art. 81, comma 6, Cost. è "la più piccola tra le cosiddette maggioranze 'qualificate'" (così Barbera-Fusaro, *Maggioranza (principio di)*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Treccani, 1996, p. 400).

⁵² Dickmann, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 di-*

zative” presenti in varie leggi ordinarie con ambizione “organica”, e la particolare qualificazione di tale legge non discende da tale clausola quanto dalla base costituzionale della legge n. 243/2012. Ne deriva un ambito di competenza esclusiva per tale legge, anche in funzione integrativa della fonte costituzionale⁵³, purché non in contraddizione con essa né con la disciplina europea che ne è alla base. Di qui le diverse qualificazioni di “legge rinforzata”⁵⁴ o di “legge specializzata”⁵⁵ in ragione sia del contenuto, sia della forma (la maggioranza qualificata di approvazione). Per tale legge coesistono dunque un “rinforzo interno” che discende dall’art. 81, sesto comma della Costituzione, che ne prescrive l’approvazione a maggioranza assoluta, e un “rinforzo esterno” di diritto europeo⁵⁶. La dot-

cembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici, in federalismi.it, n. 6/2013.

⁵³ Non ha dunque la mera funzione di specificare gli istituti menzionati dalle fonti che attua, come sostenuto, seppure in termini problematici, da Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2012, p. 11.

⁵⁴ In tal senso si esprime anche Pacini, *op. cit.*, p. 19 ss., secondo il quale è più opportuno definirla come legge rinforzata “proprio a sottolineare il suo non assurgere allo *status* di autonomo ‘tipo’ nel sistema delle fonti, pur ottenendo la sanzione formale di un rafforzamento dell’efficacia passiva che – verosimilmente – spetterebbe comunque alle sue previsioni per un criterio sostanzialistico-competenziale. Del resto, oltre ad essere confinata alla disciplina di un settore limitato (per quanto rilevante) non sono previsti meccanismi autonomi (anche e soprattutto non giurisdizionali) per la tutela da eventuali ‘invasioni di campo’ in termini di abrogazione, modifica o deroga, che si ravvisano invece negli ordinamenti che prevedono un’autonoma fonte ‘organica’”. Secondo tale autore, si aveva l’esigenza di (mostrare di) porre un’articolata serie di paletti, nella consapevolezza di non poter inserire tutto in Costituzione; sarebbe stato possibile allora rinviare ad una legge costituzionale, ma si è scelto di trovare una fonte più duttile. Di qui la nascita di un ibrido che ha aggiunto complessità al sistema delle fonti senza però aumentare di molto le garanzie delle minoranze (soprattutto in presenza di sistemi elettorali *majority assuring*, quale sarebbe stato, ad esempio, in caso di approvazione della riforma costituzionale del 2016 e dunque in presenza di una sola camera a dare la fiducia al Governo, quello risultante dalla legge elettorale n. 52/2015, il c.d. *Italicum*).

⁵⁵ Morrone, *op. cit.*, p. 7.

⁵⁶ Dickmann nella sua analisi lo considera inoltre un “rinforzo politico”, come distinto dal “rinforzo formale”. I primi consistono nella previsione di speciali