



DIPARTIMENTO DI IMPRESA E MANAGEMENT  
Cattedra di Scienza delle Finanze

IL NUOVO ARTICOLO 81 DELLA COSTITUZIONE:  
CONSEGUENZE SULL'ORDINAMENTO FINANZIARIO E  
PROSPETTIVE.

RELATORE  
Chiar.mo Prof.  
Mauro Milillo

CANDIDATO  
Luigi Iodice  
Matricola 198201

## INDICE

INTRODUZIONE .....	3
ARTICOLO 81 COSTITUZIONE E SUA GENESI.....	5
1.1 CARATTERI GENERALI .....	5
1.2 COLLOCAZIONE RIFORMA COSTITUZIONALE.....	7
1.3 RAPPORTO INTERCORRENTE TRA LEGGE DI BILANCIO ED ALTRE LEGGI .....	9
1.4 SCELTA TRA REGOLE E DISCREZIONALITA.....	10
CONTESTO EUROPEO IN MATERIA DI FINANZA PUBBLICA	11
2.1 REGOLE EUROPEE DI FINANZA PUBBLICA .....	12
2.2 ANDAMENTO DEBITO PUBBLICO.....	15
2.3 EVOLUZIONE NORME COMUNIARIE .....	16
2.4 PATTO DI STABILITA' E CRESCITA .....	21
2.5 RIFORMA PATTO DI STABILITA' E CRESCITA .....	22
2.6 SIX PACK.....	23
2.7 PATTO EURO-PLUS .....	25
2.8 REGOLE SULLA SPESA .....	25
2.9 LA REGOLA DEL DEBITO .....	27
2.10 FISCAL COMPACT .....	28
2.11 TWO PACK .....	30
RIFORMA COSTITUZIONALE E SUA ATTUAZIONE.....	32
3.1 CARATTERI GENERALI.....	32
3.2 LEGGE COSTITUZIONALE 1/2012.....	34
3.3 LEGGE 243 DEL 24 DICEMBRE 2012 .....	40
3.4 MODIFICHE ALLA LEGGE 196 .....	50
CONCLUSIONI .....	53

## INTRODUZIONE

Alla base di questa breve trattazione, particolarmente rivolta alla finanza pubblica, vi è il particolare interesse che da sempre nutro nel perseguire la conoscenza della realtà in cui viviamo, per poterne interpretare le scelte che i nostri legislatori compiono in nome di tutti noi e avere a disposizione i mezzi necessari per compiere analisi nel merito delle vicende stesse. Il nostro Paese è ormai da decenni in una fase evolutiva senza precedenti, che ne sta mettendo in discussione la sua stessa stabilità e capacità di reazione ai continui squilibri cui è sottoposto. La classe politica con cui ormai siamo abituati a convivere ci sottopone quotidianamente a retoriche e populismi alquanto singolari rispetto i nostri partner europei e mondiali. Il continuo mettere in discussione la nostra appartenenza all'Europa e alla moneta unica ha suscitato in me una forte determinazione nel cercare di comprendere i meccanismi sotto stanti le continue scelte che ci risultano, o meglio vengono dichiarate, come imposte dagli enti sovranazionali. Ho compiuto la mia analisi cercando di individuare, tra i molti, gli elementi essenziali e maggiormente caratterizzanti che sono alla base dei cambiamenti che ci stanno interessando. L'obiettivo di questa tesi è di raccogliere e riorganizzare gli elementi che hanno influenzato la finanza pubblica italiana, partendo dall'articolo 81 della Costituzione quale riferimento per la materia. Nell'approfondire il tema della riforma delle regole di contabilità pubblica che ha attraversato il dibattito sulla finanza pubblica italiana, risulta doveroso porre l'attenzione sul contesto comunitario quale l'Italia appartiene e in particolare sui limiti e l'ambito di operatività del policy maker nazionale che, nell'ultimo quindicennio, ha visto l'introduzione di un sistema di vincoli alle politiche di bilancio degli Stati membri finalizzato a consentire una gestione più rigorosa delle finanze pubbliche nazionali. L'adesione del nostro Paese alla comunità economica e monetaria ha caratterizzato la sostanziale riorganizzazione del quadro dell'ordinamento finanziario, impattando in modo determinato sugli strumenti, a disposizione del legislatore, volti a fronteggiare cicli economici negativi ed eventi dalla natura eccezionale. Per quanto attiene alla posizione dell'Italia nell'Unione, in assenza di adeguati livelli di coordinamento, infatti, la maggiore interdipendenza all'interno dell'area euro implicherebbe la possibilità per i Paesi meno virtuosi di assumere le decisioni di politica economica tenendo esclusivamente conto degli effetti diretti interni, senza porre particolare interesse alle conseguenze che sui partner comunitari sarebbero traslati, ad esempio in termini di tassi di interesse o di instabilità finanziaria. In sintesi, la direzione verso la quale gli organi della UE si sono indirizzati include un rafforzamento del monitoraggio sui bilanci nazionali dei paesi membri. A questo si dovrà aggiungere il monitoraggio che sarà esteso anche a una definizione più ampia del concetto di

stabilità macroeconomica. In particolare attraverso la revisione del Fiscal Compact e l'introduzione delle direttive che vanno sotto il nome di Six pack e Two pack, il legislatore europeo ha rivisitato non solo il controllo operante ex-ante sulle previsioni di bilancio, ma anche ex-post, ponendo l'attenzione sull'effettivo conseguimento degli obiettivi programmatici stabiliti in relazione al debito pubblico e la crescita economica di ciascun Paese. Nel caso di sostanziali scostamenti sono stati previsti meccanismi di sanzioni volti a scoraggiare quanto possibile eventuali atteggiamenti pericolosi per la stabilità della moneta comune e della Comunità stessa. Tuttavia da queste premesse hanno tratto ispirazione gran parte dei provvedimenti normativi che sono intervenuti nella finanza pubblica comunitaria prima e italiana poi. Nell'ultimo trentennio, con cadenza decennale, la contabilità pubblica italiana è stata interessata da riforme che hanno avuto ad oggetto i suoi vari profili normativi e contabili. Da ultimo, il vincolo esterno recepito a livello costituzionale attraverso la legge 20 aprile 2012, n. 1, novellando gli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost., che come principale e innovativo aspetto ha introdotto il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio, c.d. "pareggio di bilancio", correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo. In particolare, il principio del pareggio è contenuto nel novellato articolo 81, il quale stabilisce, al primo comma, che lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle diverse fasi – avverse o favorevoli – del ciclo economico. La trattazione data la vastità della materia è volutamente incentrata sull'evoluzione dell'articolo 81 della Carta Italiana e sulle conseguenze che la stessa ha avuto sul sistema anche attraverso la legge di contabilità n.163. Interessante e anche una breve analisi prospettica della visione che si ha oggi dell'unione monetaria, cercando di rintracciare i prossimi passi evolutivi a cui il nostro Paese e l'Europa in generale, sono chiamati a compiere. Le questioni che occupano maggiormente i dibattiti odierni sono senza dubbio la volontà di introdurre un bilancio comune e soprattutto la creazione di un super-ministro delle finanze che non assuma un mero potere rappresentativo, bensì possa incidere in maniera caratteristica nelle scelte di finanza pubblica, che non riguarderanno più i singoli Paesi ma la Comunità economica nel suo complesso. Tutto è rivolto alla creazione di un'unione davvero tale che possa diventare sempre più competitiva a livello internazionale e raccogliere le nuove sfide cui costantemente il mondo ci sottopone.

# ARTICOLO 81 COSTITUZIONE E SUA GENESI

## 1.1 CARATTERI GENERALI

All'interno della nostra Costituzione le materie di bilancio e finanza pubblica trovano i propri principi basilari nell'articolo 81, che tanto nell'originaria, quanto nella rinnovata versione, ha mantenuto il suo carattere di neutralità, assicurando la libertà nella scelta dei mezzi rispetto al raggiungimento degli obiettivi posti dalle norme costituzionali. “Questa neutralità dell'originario art. 81 Cost. è quindi anzitutto funzionale ad assicurare all'indirizzo politico di maggioranza le scelte fondamentali di governo dell'economia e dei conti pubblici, garantendo, nel contempo, quella necessaria fluidità ai rapporti tra Governo e Parlamento nella decisione di bilancio, connaturata alla forma di governo parlamentare. Il che non significa che la Costituzione non individuasse, da un lato determinate regole prescritte circa le decisioni che producono effetti sulla spesa, ne prescindesse, dall'altro, da fondamentali obiettivi idonei a incidere profondamente sulle scelte di governo dell'economia: basti pensare agli art. 4 e 47 Cost., che esprimono una specifica tutela costituzionale in favore, rispettivamente, del lavoro e del risparmio”<sup>1</sup>. Nel corso dell'assemblea costituente fu esaminato in modo preliminare dalla Seconda Sottocommissione, nell'ambito della discussione sul problema dell'iniziativa legislativa, e dalla Assemblea stessa in fase deliberante con approvazione nella seduta del 17 ottobre del 1947. Venendo al nodo centrale della determinazione delle regole dell'equilibrio, al fine di comprendere l'impatto della riforma, occorre muovere un rapido raffronto tra l'originale ed il vigente testo costituzionale.

Il primo comma del testo del 1948 recita “Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo”<sup>2</sup> che disciplina i rapporti costituzionali fra l'esecutivo, il Governo, e il dal Parlamento. Particolare rilievo ha assunto la relativa attribuzione riguardo alla decisione di bilancio. Da esso derivano i principi della sua decisione parlamentare, dell'annualità del bilancio, del suo obbligo di rendicontazione e infine della unità ed unitarietà del bilancio. In prima battuta numerosi dubbi interpretativi sono però sorti dalla stessa formulazione della norma, giacché essa fa riferimento ai “bilanci” e non “bilancio”, in contrasto dunque con il principio dell'unitarietà e unicità dello stesso.

---

<sup>1</sup> Rivista AIC N.3/2016, Guido Rivosecchi

<sup>2</sup> Cost. Articolo 81, comma 1, testo originario del 1948

Tuttavia, la questione sembra essere stata facilmente superata ponendo l'attenzione sull'obbligo di redigere un bilancio articolato al suo interno in partizioni corrispondenti ai singoli ministeri e farne discendere, da questi ultimi, la pluralità dello stesso.

All'interno del primo comma è inoltre compreso il principio dell'esclusività della competenza del Governo in relazione alla predisposizione ed alla presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio. Un successivo dibattito si aprì all'interno della Seconda Sottocommissione riguardo alla preminenza, in fase di prima discussione e approvazione del Bilancio, della Camera dei Deputati rispetto al Senato, legittimando la superiorità di una Camera rispetto l'altra in una particolare materia. In conclusione, prevalse la tesi favorevole al riconoscimento di eguali poteri alle due Camere, anche in materia finanziaria, risultando difficilmente configurabile all'interno dell'assetto costituzionale una disparità tra le stesse.

Nel secondo comma si afferma che "l'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi"<sup>3</sup>, introducendo l'istituto dell'esercizio provvisorio, volto a salvaguardare la continuità dell'azione governativa ed amministrativa e a garantire la funzione di indirizzo riservata al Parlamento. A differenza del primo comma, che ha visto un'approvazione diretta della proposta formulata dal lavoro della Sottocommissione, il secondo comma è frutto di un processo di approvazione maggiormente dibattuto ed emendato in sede di Assemblea Costituente.

Il terzo comma "con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese"<sup>4</sup> pone un preciso e inequivocabile vincolo allo strumento del Bilancio stesso. Esso si pone comunque in linea con una lunga serie di disposizioni legislative che avevano progressivamente limitato la capacità di innovare alla legislazione di entrata e di spesa per mezzo della legge di bilancio. Viene dunque sancito a livello costituzionale il principio del divieto di determinazione di aumenti di spesa al momento dell'approvazione di un capitolo di bilancio. Sembra opportuno ricordare un intervento dell'On. Ruini, quale Presidente della Commissione della Costituzione, che dichiarò come questo dibattito comma fosse "una norma di correttezza contabile ammessa nei paesi più ordinati, che sia tolta la possibilità di varare, confondendoli con i bilanci, omnibus di provvedimenti anche tributari" e suggerendo il principio secondo il quale le Camere, in sede di approvazione del bilancio, possano solamente aumentare o diminuire le cifre iscritte nei

---

<sup>3</sup> Cost. , articolo 81, comma 2. Testo originario del 1948

<sup>4</sup> Cost. , articolo 81, comma 3. Testo originario del 1948

singoli capitoli, ma non aumentare o modificare le imposte che sono regolate da apposite leggi e neppure alterare le leggi generali di autorizzazione delle spese.

Il quarto comma “ogni altra legge, che importi nuove o maggiori spese, deve indicare i mezzi per farvi fronte”<sup>5</sup>, in questa fase l’On. Einaudi sottolineava la necessità di limitare al Governo l’iniziativa in materia di spesa, negandola ai membri delle due Camere, dato che l’esperienza dimostrava che mentre una volta erano le Camere che resistevano alle proposte di spesa, da parte del Governo, negli ultimi tempi spesso è avvenuto che proprio i deputati per rendersi popolari hanno portato avanti proposte di spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarli. Dato ciò, l’On Einaudi prospettava due soluzioni dicotomiche: “o negare ai deputati delle due Camere il diritto di fare proposte di spese, ovvero obbligarli ad accompagnarle con la proposta correlativa di entrata a copertura della spesa”<sup>6</sup>. Si giunge comunque alla conclusione di una sostanziale approvazione della proposta discussa esaltandone gli elementi indicati.

Possiamo concludere che attraverso questo articolo viene ancora una volta sollevato uno spiccato senso di responsabilizzazione dei proponenti di nuove voci di spesa che vadano sostanzialmente a modificare l’assetto del Bilancio vigente, creando un aggravio della spesa pubblica e dunque dell’intervento dello Stato.

## **1.2 COLLOCAZIONE RIFORMA COSTITUZIONALE**

Così analizzato nella sua fase costituente, l’articolo 81 nel corso degli anni è stato più volte oggetto di diverse ipotesi di modifica, prevalentemente nell’ambito di più generali progetti di riforma Costituzionale. Basti pensare i momenti durante i quali si sostanziò tale volontà di modifica, come la Commissione Bozzi nel 1985 che propose una profonda revisione dell’art. 81, la Commissione Parlamentare per le riforme istituzionali (De Mita-Iotti) del 1993, la bicamerale D’Alema del 1997, la proposta di legge da parte del Ministro delle Riforme pro tempore Maccanico durante l’ultimo periodo della XIII legislatura ed infine le proposte di legge della XVI legislatura. Tuttavia, le vane proposte brevemente elencate sono state “superate” da un effettivo intervento normativo condotto a cura del Governo Monti durante il secondo ed ultimo governo della XVI legislatura.

La riforma dell’art 81 della Costituzione risulta oggi essere sicuramente tra gli interventi normativi più discussi alla luce degli equilibri interni e soprattutto comunitari che vedono l’Italia come un

---

<sup>5</sup> Cost., articolo 81, comma 4. Testo originario del 1948

<sup>6</sup> Intervento On. Einaudi durante l’Assemblea Costituente.

paese investito da grandi responsabilità anche in relazione alla propria storica appartenenza all'Unione. Attraverso la legge costituzionale 20 aprile 2012 il legislatore ha novellato l'articolo 81, introducendo il principio del pareggio di bilancio (*rectius* equilibrio), e in maniera residuale l'articolo 97, 117 e 119, estendendo, nella sostanza, l'ambito di applicazione anche a regioni ed enti locali. Tuttavia questo nuovo punto di partenza deve essere analizzato alla luce dell'evoluzione dell'ambiente economico-sociale, oltre che storico, che ha interessato il nostro paese e il macrocosmo comunitario a cui apparteniamo. Dapprima occorre interrogarsi sugli equilibri che i nostri Padri Costituenti hanno ritenuto necessario tutelare attraverso l'introduzione del previgente articolo in un contesto fortemente modellato sullo "Stato sociale", che sentiva dunque forte la necessità di bilanciare l'ottimale utilizzo delle risorse pubbliche e la tutela del diritto al lavoro, del diritto alla salute, del diritto all'istruzione e al sistema previdenziale. La forte pressione che lo Stato subiva in virtù delle molteplici esigenze da tutelare poneva il legislatore di turno alle consuetudinarie scelte di natura discrezionale, quale appunto la facoltà di libera azione e decisione entro limiti generali fissati dalla legge, in materia di bilancio. Durante il corso dei decenni è stata sicuramente forte la pressione che spingeva lo Stato a trasformarsi da "programmatore" a "finanziatore", lasciando al legislatore di turno la scelta di quale diritto maggiormente tutelare. Va comunque sottolineato come il metodo per contenere i costi e rendere efficiente la spesa, quella che oggi è comunemente intesa come la *spending review*, è meno lontano di quanto si pensi, tanto che è previsto dall'art. 81 della Costituzione della Repubblica italiana sin dalla sua originaria formulazione del 1948. Il meccanismo virtuoso è stato però disinnescato da tempo attraverso la risalente sentenza della Corte Costituzionale nel 1966 (sentenza 1) che ha per la prima volta sancito costituzionalmente legittima "la possibilità di ricorrere nei confronti della copertura di spese future all'emissione di prestiti e via enumerando..." abbattendo quello che un incontestabile Padre costituente come Einaudi aveva definito "il baluardo rigoroso ed efficace voluto dal legislatore costituente allo scopo di impedire che si facciano maggiori spese alla leggera senza avere prima provveduto alle relative entrate". L'art. 81 Cost. già nella sua iniziale formulazione, imponeva l'obbligo del pareggio sostanziale del bilancio, quindi senza ricorrere all'indebitamento (art. 81, comma 3°, Cost.). L'allocazione ottimale delle risorse doveva essere raggiunta attraverso un confronto parlamentare trasparente sulle proposte di legge che importavano nuove spese, ponendo a carico dei proponenti dei singoli provvedimenti l'obbligo di indicarvi i mezzi attraverso cui farvi fronte e senza poter ricorrere all'indebitamento. La sentita necessità di bilanciare responsabilità politica delle proposte e strutturale bilanciamento delle spese innescava quel circolo virtuoso



dell'ottima allocazione delle risorse scarse di cui oggi molti economisti proclamano come fuorviante risposta alle crisi economiche. Analoga analisi conduce ad affermare come persino l'obbligo di rendicontazione, e dunque di "accountability", sia già sancito dalla Carta a partire dal 1948, pur essendo stato anch'esso sostanzialmente disatteso. Oggi come allora la dicotomia tra nuove proposte e bilancio vigente pone forte l'attenzione sulla responsabilità che i proponenti di nuove spese sono tenuti ad assumersi, attraverso l'indicazione dei mezzi per farvi fronte che, non potendo essere di natura debitoria, devono essere reperiti da capitoli di spesa già esistenti e dunque ridurre inevitabilmente spese già stabilite.

### **1.3 RAPPORTO INTERCORRENTE TRA LEGGE DI BILANCIO ED ALTRE LEGGI**

Conducendo un'interpretazione dell'originario quadro costituzionale in cui si collocava l'art. 81, è facilmente rilevabile una dicotomia tra il piano della legge di bilancio e quello delle leggi tributarie e di spesa finalizzati a perseguire rispettivamente l'interesse generale affinché le finanze pubbliche risultassero sostenibile e gli specifici interessi settoriali, direttamente correlati ai diritti costituzionalmente riconosciuti che, per la loro efficace attuazione, richiedono un diretto intervento dello Stato. Dunque, si afferma da un lato il divieto a porre in essere modifiche di altre leggi attraverso la legge di bilancio (il che non significa che fosse un atto meramente recettizio, ma soltanto che poteva muoversi esclusivamente negli ambiti residuali non sufficientemente definiti dalla legislazione ordinaria) e dall'altro che gli equilibri stabili del bilancio non dovevano essere pregiudicati dalle normali leggi né tanto meno compromettere la competenza dei successivi bilanci. Possiamo facilmente affermare che quelli rappresentati esprimono piani distinti che servono altrettanti scopi distinti; da un lato attraverso il bilancio si persegue l'equilibrio, che non poteva essere modificato da altre leggi, d'altro lato le leggi incarnano gli strumenti a tutela dei diritti costituzionali, che non potevano essere messi in discussione dal bilancio, preordinati al perseguimento dei grandi obiettivi (a partire dagli art. 4 e 47 Cost.). Continuando l'analisi sul periodo antecedente l'entrata in vigore della legge costituzionale n.1 del 2012, tra i due piani precedentemente indicati sussisteva un condizionamento reciproco, determinato dal rapporto intercorrente tra terzo e quarto comma dell'art 81 Cost.

Non basta però ciò a banalmente considerare la legge di bilancio come meramente formale: anzitutto perché la teoria formale-sostanziale era difficilmente compatibile con un ordinamento a

Costituzione rigida, che viene a conformare i contenuti e la forza attiva e passiva di ogni fonte di rango primario, e per la semplice considerazione che il bilancio aveva già assunto un contenuto piuttosto articolato, essendo in esso contenuti capitoli di spesa non sorretti “a monte” da autonome leggi di spesa (Lupo 2006). In altre parole, già nel testo originario il bilancio rappresentava un atto di spesa, ovvero strumento di realizzazione di politiche pubbliche e necessario pertanto di adeguate coperture come prescritto dall’art. 81.

Quando nel 2012, con la citata Legge Costituzionale, è soppresso il terzo comma dell’art 81, rischia di essere vanificato il reciproco condizionamento tra la legge di bilancio e le leggi tributarie rischiando il perseguimento della stabilità a scapito degli interessi costituzionalmente rilevanti, alterando nel complesso il bilanciamento originariamente stabilito. Diretta conseguenza è dunque un forte indebolimento dei diritti sociali a favore del rigore finanziario; il senso spiccatamente Sociale che dominò il pensiero dei Padri Costituenti del 1948 cede drasticamente il passo ad un orientamento prettamente economico. Il rapporto tra la legge di bilancio e le altre leggi è comunque sostanzialmente rimesso alla legge rinforzata dell’art 5 comma 2 della legge costituzionale n. 1 del 2012. Si tende comunque nel complesso a soddisfare l’esigenza di trovare una puntuale definizione della legge di bilancio che mantenga una prospettiva di tutela dei diritti costituzionali.

#### **1.4 SCELTA TRA REGOLE E DISCREZIONALITÀ**

Compriamo inoltre una breve analisi sulla scelta tra l’assunzione di un sistema basato sulle regole e un sistema orientato prettamente alla discrezionalità del decisore pubblico. Dal punto di vista giuridico si parla di discrezionalità quando la norma disciplina solo alcuni aspetti del comportamento del destinatario, lasciandogli un margine di scelta tra più possibilità di comportamenti ugualmente leciti. Vengono dunque posti in via generale una serie di obiettivi e spetta poi all’attore scegliere i mezzi necessari per raggiungerli. L’attività *discrezionale*, così disciplinata, si contrappone, da un lato, all’attività *vincolata*, disciplinata sotto tutti gli aspetti dalla norma, senza lasciare alcun margine di scelta al destinatario, e, dall’altro, all’attività *libera nel fine*, a proposito della quale la norma non stabilisce un fine da conseguire ma, al più, dei limiti riguardo ai mezzi che possono essere impiegati. Un sistema di regole costituzionali che trova tra le sue principali, quella dell’annuale perseguimento dell’equilibrio di bilancio ritenuta oggi essenziale per la stabilità del Paese. Lo stesso viene a essere collocato in una più generale “economia costituzionale”, che risulta appunto diretta all’individuazione di regole per la politica economica che vincolano nella sostanza il comportamento dei politici di turno, con l’obiettivo della perdita di

flessibilità negli interventi di politica economica di fronte a tendenze instabili del sistema economico. Si tratta di un indirizzo di grande interesse, come dimostra, tra l'altro, l'ampia serie di studi che sono stati rivolti alla materia durante il corso degli ultimi anni. Tuttavia, nella scelta tra un sistema basato su regole rigidamente imposte anche a livello costituzionale o un sistema basato sulla discrezionalità, vi è da compiere un'analisi più approfondita, che va oltre la scelta tra maggiori o minori vincoli all'esercizio dell'attività pubblica, ed è incentrato prettamente sulla visione economica e le sue tendenze. La dicotomia tra un sistema inerentemente instabile nel quale non opera un meccanismo auto-equilibratore e un sistema tendenzialmente stabile dotato di capacità di autoregolamentarsi, tipico di una visione classica dell'economia, dotata di capacità di autocorreggersi in modo dunque autonomo e in linea con gli andamenti dei cicli economici. Le affermazioni di cui sopra, tuttavia, non mancano di critiche, basti pensare ad esempio come alcuni studiosi obiettono ad un sistema di regole, nel caso specifico quella del pareggio di bilancio, sottolineando come la diretta conseguenza sia una perdita di flessibilità negli interventi di politica economica, a disposizione del legislatore, di fronte a tendenze instabili del sistema economico. Secondo altri invece il vero problema, tanto per l'economia quanto per la tutela dei diritti, sono gli interventi discrezionali del legislatore che, spesso, essendo motivato da obiettivi di carattere politico non compie scelte coerenti con l'obiettivo del perseguimento della crescita e della stabilità di lungo termine, ma semplicemente limitate a favorire determinate "fette" della popolazione. Attraverso questa politica, quindi, l'instabilità diventa una profezia auto-realizzantesi. Passando da un'analisi macroscopica particolarmente rivolta ai sistemi economici, sembra doveroso giungere ad una conclusione pertinente alle scelte adottate dall'Italia alla luce della sua appartenenza all'Unione Europea e in particolare all'unione monetaria. Si è compiuta la scelta di una sostanziale affermazione delle regole rispetto alla discrezionalità soprattutto come diretta conseguenza della crisi economica che ha colpito il Vecchio continente con particolare rilievo assunto dalla crisi dei debiti sovrani del 2011. Basti ricordare che il nostro paese è caratterizzato per la presenza di un debito pubblico particolarmente elevato rispetto ai partner europei, ma anche mondiali, che lo hanno reso maggiormente vulnerabili alle fluttuazioni economiche degli ultimi decenni. La scelta dunque di costituzionalizzare il perseguimento dell'equilibrio di bilancio sembra in linea con quanto detto sino ad ora.

## **CONTESTO EUROPEO IN MATERIA DI FINANZA PUBBLICA**

### **2.1 REGOLE EUROPEE DI FINANZA PUBBLICA**

Nel compiere un'analisi in merito alle regole europee di finanza pubblica, alla luce della loro evoluzione, è doverosa una definizione delle nozioni "cornice" entro i quali si espletterà la trattazione. Attraverso la contabilità pubblica che risulta essere il complesso di norme che disciplinano l'attività di gestione finanziaria dei pubblici poteri, compresi l'organizzazione finanziario-contabile e il sistema dei controlli, si realizza la fondamentale esigenza di garantire la diretta per i cittadini, correlata ai sacrifici finanziari che sono a questi coattivamente imposti attraverso le imposte entro i limiti espressi dalla Carta. La prevalenza dell'approccio giuridico, piuttosto che di quello economico-aziendale, ha portato a differenziare la contabilità pubblica dalla ragioneria pubblica, che ha invece come oggetto tipico e caratterizzante le determinazioni e le rilevazioni prettamente quantitative delle aziende definite pubbliche. Coerentemente con questa sintesi, la ragioneria pubblica si è nel tempo evoluta in economia delle aziende pubbliche, in cui l'analisi quali-quantitativa dei fenomeni economici è reinterpretata alla luce della natura, delle finalità e delle peculiarità delle aziende pubbliche oggetto dell'analisi. Le considerazioni rivolte all'ambito di operatività e i limiti della politica economica e finanziaria nazionale sono state, infatti, dominate dagli anni '90 del secolo scorso, dall'avvenuta introduzione di un sistema di vincoli alle politiche di bilancio degli Stati membri dell'Unione europea finalizzato a consentire una gestione più rigorosa e attenta delle finanze pubbliche degli Stati membri. In assenza di adeguati livelli di coordinamento, infatti, la maggiore interdipendenza all'interno dell'area euro, scaturita dall'adozione della medesima moneta, implicherebbe la possibilità per i paesi meno virtuosi di assumere le decisioni di politica economica tenendo esclusivamente conto degli effetti interni gli Stati stessi, traslando così sugli altri il costo dei loro disavanzi, ad esempio in termini di tassi di interesse o di instabilità finanziaria. È noto, infatti, che con la maggiore integrazione economica, la creazione del mercato comune e l'introduzione della moneta unica, il corretto funzionamento dell'Unione economica monetaria richiede mercati caratterizzati dalla flessibilità, efficienza e coordinatezza. Tantoché, da un lato non è più possibile per i paesi dell'euro-sistema ricorrere ai tradizionali meccanismi precedentemente a disposizione dei governi volti a ripristinare la propria competitività, come ad esempio il controllo della base monetaria o le svalutazioni, e dall'altro che le scelte in materia di bilancio e strutturali di un paese hanno importanti effetti di spill-over sulle altre economie della stessa area monetaria. In tutti gli stati dell'Unione europea si è pertanto proceduto, e

in molti si procede tuttora, a una trasformazione dell'intero processo di bilancio del comparto pubblico, chiamata altresì a rispondere dei risultati della gestione con nuova responsabilità in termini di efficacia ed efficienza dei servizi e delle prestazioni. È stato pertanto introdotto negli ultimi venti anni di storia dell'Unione un sistema di vincoli alle politiche di bilancio degli Stati membri finalizzato a consentire una gestione più rigorosa delle finanze pubbliche nazionali. Un'attenzione notevole viene rivolta al debito e disavanzo pubblico principalmente espressi in rapporto al PIL del Paese in oggetto. In particolare, per disavanzo pubblico, o deficit, si intende situazione contabile dello Stato che si manifesta quando, nel corso di un esercizio finanziario, le uscite superano le entrate dunque il Bilancio risulta essere negativo. Le due principali voci del bilancio, entrate e uscite, sono espresse rispettivamente dal gettito fiscale riscosso in un dato lasso temporale, quale appunto l'esercizio, e dalla spesa pubblica. Tale differenza rappresenta il saldo pubblico che può esprimere un valore negativo, si parla dunque di deficit o disavanzo, un valore positivo rappresentando un avanzo o una differenza pari a zero ed essere definito pareggio di bilancio. Quando la differenza tra entrate e uscite è espressa al netto degli interessi corrisposti sul debito già esistente, si parla di saldo primario. Esaminando le cause che portano alla formazione di un debito o di un avanzo è opportuna analizzarne le cause; la spesa pubblica è costituita dall'insieme di acquisti di beni e servizi da parte del settore governativo e dai trasferimenti alle imprese, amministrazioni locali e singoli membri della collettività. A fronte di tali uscite lo Stato incassa un cosiddetto gettito fiscale dalle imposte di sua competenza esclusiva o compartecipata con altri enti. Le imposte in generale si dividono in imposte dirette, come quelle che colpiscono i redditi di persone fisiche e giuridiche, e indirette come quelle che colpiscono lo scambio di beni. Un disavanzo o un avanzo può essere espressione di scelte governative, in particolare di politiche di bilancio (strategie economico-finanziarie di lungo periodo) di tipo espansivo o di tipo restrittivo. Quelle a carattere espansivo sono attuate a sostegno della domanda aggregata e quindi alla crescita economica grazie l'aumento della spesa pubblica o di trasferimenti, o riduzione delle imposte per favorire gli investimenti. Viceversa, manovre restrittive attraverso diminuzione di spesa pubblica o trasferimento, o aumento delle imposte, hanno effetto la riduzione del deficit verso il raggiungimento del pareggio di bilancio o addirittura avanzo ottenendo dunque un saldo positivo nei conti dello Stato grazie a politiche caratterizzate dal rigore deflazionistico. Tuttavia, concorrono alla determinazione del deficit anche il fenomeno dell'evasione fiscale e/o una diminuzione del PIL con diretta riduzione delle entrate previste dovute a minore base imponibile. Anche se il deficit statale è misurato in valore assoluto, indicando il suo ammontare in euro o nella moneta in cui è

espresso, gli economisti in generale prediligono una valutazione espressa in termini relativi rispetto al Prodotto interno lordo del paese in oggetto. Tale parametro, come vedremo in seguito, costituisce il parametro essenziale con cui sono valutati gli Stati Membri dell'Unione europea, che rientrano nell'euro-zona, per il rispetto dei vincoli derivanti in particolare dal Patto di Stabilità e Crescita. Nell'UEM Il Patto di Stabilità e Crescita, fissa limiti per il disavanzo pubblico al fine di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche. Un disavanzo superiore al 3 % del PIL è considerato eccessivo e richiede azioni correttive.

Il debito pubblico è, invece, il debito dello Stato nei confronti di altri soggetti economici nazionali o esteri, quali individui, imprese, banche o Stati esteri, che hanno sottoscritto un debito dello Stato nell'acquisizione di obbligazioni o titoli di Stato (in Italia si parla di BOT, BTP, CCT, CTZ o altri di secondaria importanza), destinati a coprire il fabbisogno monetario di cassa statale, risultante dal deficit pubblico cumulato nel bilancio dello Stato, e la copertura degli interessi. Quando il debito è contratto nei confronti di soggetti esteri si parla di debito estero, mentre quando è contratto con soggetti economici interni si parla di debito interno. Normalmente entrambi gli strumenti sono presenti in misura variabile nel debito pubblico di uno Stato, tuttavia la consistenza di un debito prettamente costituito dalla componente estera espone il Paese a maggiori rischi legati principalmente alla speculazione internazionale e maggiore vulnerabilità durante le fasi negative del ciclo economico. Va ricordato che anche altri soggetti pubblici come Regioni, Province, Comuni, Enti Pubblici e altri, sono abilitati a emettere titoli di credito rappresentanti del proprio debito. Il debito pubblico può essere dunque diviso in debito pubblico dell'amministrazione centrale e debito pubblico dell'amministrazione periferica. Quando all'interno dei conti pubblici è presente un debito, lo Stato o gli altri Enti Pubblici titolari del debito stesso, sono tenuti oltre alla copertura finanziaria nei tempi e nelle modalità stabilite di scadenza, compresi il rimborso degli interessi, a tenerlo sotto controllo per non cadere nel rischio di insolvenza sovrana ovvero fallimento dello stesso. Ciò può essere perseguito nel breve periodo, ricorrendo a politiche di risanamento dei conti pubblici all'interno di politiche di bilancio pubbliche di tipo restrittivo o di rigore con abbattimento del deficit pubblico o creazione di avanzo primario, attraverso aumento delle imposte, recupero di maggior gettito oppure riduzione della spesa pubblica, tagli ai capitoli di spesa del bilancio vigente. Per quanto attiene al lungo periodo, possono essere messe in atto politiche di bilancio di tipo espansive, come ad esempio l'immissione di liquidità o deficit spending, stimolando la crescita economica e di conseguenza il Pil, con aumento del relativo gettito fiscale. In linea generale, in merito alla composizione del debito, i titoli di Stato sono considerati titoli a basso rischio, equiparati

pertanto alla moneta. Tuttavia, storicamente non mancano casi di insolvenza sovrana. E' per questo che il parametro del debito, nel suo complesso, assume oggi una rilevanza notevole in merito alla valutazione corrisposta ad un dato Paese in termini di Rating che riflette poi la determinazione del tasso di interesse richiesto per investire nel debito stesso. Nell'UEM il PSC fissa il limite del 60% per il debito pubblico. E' doveroso menzionare anche una nuova voce che viene costantemente monitorata quale il disavanzo strutturale. I disavanzi (o avanzi) di bilancio servono a stabilizzare l'attività economica redistribuendo nel tempo l'onere della tassazione tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. Il disavanzo strutturale definito anche come "disavanzo corretto per il ciclo economico" rappresenta il disavanzo che si avrebbe se la produzione fosse al suo livello naturale o appunto potenziale. Quindi si può affermare che più alto è il prodotto potenziale rispetto a quello effettivamente conseguito, maggiore è l'impatto della recessione sull'economia e dunque minore la componente strutturale sul disavanzo.

## **2.2 ANDAMENTO DEBITO PUBBLICO**

Dopo aver dato una breve definizione di debito pubblico, possiamo affermare che in ottica generale tutti i Paesi sviluppati hanno visto crescere smisuratamente la spesa pubblica a partire dagli anni Sessanta. Quelli che però hanno affrontato tale crescita di spesa attraverso un innalzamento del carico fiscale che andasse di pari passo, hanno oggi dei debiti contenuti e maggiormente sostenibili. Altri invece, con un'ottica maggiormente legata al consenso elettorale e dunque al soddisfacimento di svariati comparti della collettività, hanno speso velocemente senza correlare a ciò una riorganizzazione dei costi o una maggiore imposizione tributaria. Da ciò deriva l'accumularsi di enormi deficit che hanno portato a debiti pubblici ritenuti oggi quasi insostenibili. La spesa pubblica si divide in spesa pubblica "per lo Stato minimo", e in quella "per lo Stato sociale". La prima finanzia la polizia, i magistrati, i soldati, ovvero l'ordine, la giustizia e la difesa. La seconda finanzia i medici, gli infermieri, le medicine, gli insegnanti, ossia l'istruzione e la salute. Data questa premessa, la spesa per lo Stato minimo è rimasta all'incirca la stessa nel secondo dopoguerra, mentre è esplosa quella per lo Stato sociale. Quest'esplosione è avvenuta in tutti i Paesi europei, dunque non è un fenomeno solo italiano, o meglio, l'Italia spende più di alcuni altri Paesi, ma non troppo di più. La questione cardine è che il Belpaese ha incassato di meno per troppo tempo. I conti comparati sulla spesa pubblica per lo stato minimo e per quello sociale vanno fatti escludendo la spesa per interessi sul debito, che è il frutto del cumularsi dei deficit nel corso del

tempo e non della spesa corrente. Risulta essere interessante anche una breve analisi prettamente numerica a quello che è stato il fenomeno dei debiti pubblici sovrani, visti soprattutto in una prospettiva evolutiva nel corso dell'ultimo ventennio. Prendiamo in particolare in analisi quello del nostro Paese; il rapporto tra debito pubblico e Pil è cresciuto di 15,7 punti, da 116,9 a fine 1995 a 132,6 a fine 2016. E' diminuito di 17,1 punti nel periodo precedente alla Grande recessione, dal 1996 al 2007, ed aumentato di 32,8 punti nel periodo successivo. Tuttavia, lo sforzo fiscale, se si assume un'ottica comparata, è stato relativamente più intenso nel secondo periodo. Alla luce invece di una sostanziale prospettiva internazionale, il periodo 1996- 2007 registra per molti paesi una diminuzione importante del rapporto debito/PIL: di 55 punti l'Irlanda, di 44 punti il Belgio, di 31 punti Svezia e Olanda, di 26 punti la Spagna, di 21 punti la Finlandia, fino ai 17 dell'Italia. Il contributo della politica di bilancio in senso lato per l'Italia è ben superiore a quello di questi paesi (la differenza la fa la spesa per interessi). C'è, tuttavia, un'eccezione importante: il Belgio che, con una spesa per interessi simile, realizza un avanzo primario cumulato di 61 punti contro i 37 dell'Italia. Questo risultato consente, a partire da un livello di debito superiore a quello italiano, di trovarsi in condizioni migliori al sopraggiungere della Grande recessione. Secondo fonti "UPB, Flash n. 2, maggio 2017", nel periodo 2008-2016 quasi tutti i maggiori paesi registrano disavanzi primari di dimensioni importanti: superiori a 20 punti in Francia, a 35 punti nel Regno Unito e Stati Uniti, a 40 punti in Spagna e Giappone, a quasi 60 punti in Irlanda. Due eccezioni: Italia e Germania, con avanzi primari, rispettivamente, di 11 punti e 12 punti. Se insieme al saldo primario si considera l'aggiustamento stock -flussi, l'Italia resta l'unico paese tra quelli considerati in cui la politica di bilancio (di cassa) in senso lato contribuisce negativamente, ma solo per circa 3 punti, alla crescita del rapporto debito/PIL (per la Germania si registra un contributo positivo alla crescita del rapporto per circa 2 punti).

## **2.3 EVOLUZIONE E NORME COMUNITARIE**

Compiendo ora un'analisi retrospettiva, primo passo fondamentale del processo di integrazione finanziaria e monetaria fu costituito dal Trattato di Maastricht, ufficialmente Trattato sull'Unione europea, che ha segnato l'inizio di una nuova fase nel processo di realizzazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli europei. Ha sicuramente gettato le basi per la moneta unica, l'euro, e ha ampliato in maniera indicativa gli ambiti di cooperazione fra i paesi europei. Il 7 febbraio 1992



hanno siglato il trattato i rappresentanti di 12 paesi: Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Spagna. È toccato poi ai parlamenti nazionali ratificare il trattato, in alcuni casi in un momento successivo ad un referendum. Il Trattato di Maastricht è entrato formalmente in vigore il primo novembre 1993, data di istituzione ufficiale dell'Unione europea. In seguito, altri 16 paesi hanno aderito all'UE e adottato le norme stabilite nel Trattato di Maastricht o nei trattati successivi. La stipula del Trattato ha segnato, senza alcun dubbio, il momento culminante di vari decenni di dibattito sul rafforzamento della cooperazione economica in Europa che mai prima di allora si era sostanziata in un accordo. È necessario ricordare anche come il trattato ha istituito la Banca centrale europea (BCE) e il Sistema europeo di banche centrali, precisandone le finalità; l'obiettivo principale della BCE è mantenere la stabilità dei prezzi, ossia salvaguardare il valore dell'euro, porre dunque l'attenzione sull'inflazione. Ha dunque realizzato l'Unione Economica e Monetaria che per lunghi anni è stata dibattuta tra le cancellerie europee ma mai realmente realizzatasi prima d'ora. Basti ricordare che l'idea dell'Unione fu proposta per la prima volta agli inizi degli anni '60 dalla Commissione, ma il progetto subì una battuta d'arresto a causa dell'instabilità che caratterizzava il contesto economico degli anni '70. I leader europei hanno rilanciato il progetto nel 1986, impegnandosi nel 1989 a realizzare un processo di transizione in tre fasi, definite formalmente nel Trattato di Maastricht, quali appunto:

- una fase iniziale caratterizzata dalla libera circolazione dei capitali tra gli Stati membri,
- una fase successiva in cui si compiva un rafforzamento della cooperazione fra le banche centrali nazionali e maggiore allineamento delle politiche economiche degli Stati membri,
- per terminare con una graduale introduzione dell'euro e attuazione di una politica monetaria unica, di competenza della BCE.

Oltre a fissare i tempi per l'introduzione della moneta unica, il trattato ha stabilito le regole sugli aspetti pratici del funzionamento dell'euro e quindi anche come verificare se un paese sia pronto per adottare l'euro sia durante la fase istitutiva dell'euro stesso, che nel periodo successivo in cui si manifestava l'intenzione di adesione al progetto europeo. Queste regole, note agli addetti ai lavori anche come criteri di Maastricht o criteri di convergenza, sono finalizzate a mantenere la stabilità dei prezzi nell'area dell'euro anche dopo l'ingresso di nuovi paesi. Sono inoltre intese ad assicurare la stabilità, nei paesi in procinto di aderire all'area, in merito a parametri quali l'inflazione, i livelli del debito pubblico, i tassi di interesse e il tasso di cambio. Con la firma del trattato di Maastricht i paesi europei si sono avvicinati nel compiere scelte comuni, sebbene alcune materie come la

politica economica e quella di bilancio restino di competenza nazionale. I leader europei hanno stabilito altre tappe da raggiungere per promuovere ancor più l'integrazione fra gli Stati europei:

- il Patto di stabilità e crescita è stato adottato nel 1997 per assicurare l'attuazione di politiche di bilancio solide da parte dei paesi;
- il Meccanismo europeo di stabilità è stato istituito per fornire assistenza finanziaria ai paesi dell'area dell'euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà finanziarie;
- il Meccanismo di vigilanza unico e il Comitato di risoluzione unico sono stati creati dopo la crisi finanziaria per rendere più sicuro il sistema bancario europeo, ma anche per accrescere l'integrazione e la stabilità finanziarie.

Oggi, oltre 510 milioni di cittadini di 28 Stati membri godono dei benefici della cooperazione europea. A 25 anni dall'adozione della tabella di marcia verso l'euro, la moneta unica è ora la seconda valuta più scambiata al mondo e fa parte della vita quotidiana dei 340 milioni di cittadini di 19 paesi.

Tuttavia, la prima tappa dell'UEM vide la creazione nel 1994 di un Istituto Monetario Europeo (IME), che aveva come obiettivi il coordinamento della politica monetaria degli stati membri e la cooperazione fra le banche centrali. Nel 1998 l'Istituto monetario europeo lasciò il posto alla Banca Centrale Europea (BCE), che assunse la direzione della politica monetaria degli stati aderenti all'EMU. La seconda tappa ebbe inizio nel 1999, quando i paesi che rispettavano i cosiddetti "parametri di Maastricht" (rapporto tra deficit pubblico e PIL non superiore al 3%, rapporto tra debito pubblico e PIL - con l'eccezione di Belgio e Italia - non superiore al 60%, tasso d'inflazione non superiore dell'1,5% rispetto a quello dei tre paesi più virtuosi; tasso di interesse a lungo termine non superiore al 2% del tasso medio degli stessi tre paesi, permanenza negli ultimi 2 anni nello SME senza fluttuazioni della moneta nazionale) fissati dal Trattato adottarono l'euro come moneta unica. Per garantire la stabilità della futura zona euro, i parametri di Maastricht stabilivano inoltre regole aggiuntive per il bilancio pubblico: in breve, mantenere il rapporto tra il debito pubblico e il PIL sotto il 60% e il rapporto tra il deficit pubblico e il PIL sotto il 3%. Di fatto, la lettera del Trattato non è stata mai seguita, e neppure le sanzioni previste per violazioni del limite del 3% sono mai state applicate. In aggiunta agli accordi di Maastricht, gli stati membri dell'EMU nel 1997 sottoscrissero il Patto di Stabilità e Crescita (PSC), ossia la possibilità, in sintesi, di introdurre sanzioni per i paesi non in linea con i parametri riguardanti il bilancio pubblico. Attraverso tale atto gli Stati firmatari si resero consapevoli del futuro che li attendeva, riconoscendo la necessità ormai sopra giunta di rendersi maggiormente rispettosi delle regole comunemente stabilite, anche alla luce

di una maggiore stabilità agli occhi non solo di cittadini e investitori europei, ma anche e soprattutto nei confronti di quelli internazionali che vedevano l'Europa come una grande sfida che potesse modificare gli equilibri mondiali. La base giuridica della disciplina comunitaria della finanza pubblica degli stati membri dell'Unione europea è costituita dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Gli articoli 121 (sorveglianza multilaterale) e 126 (procedura per disavanzi eccessivi) costituiscono la base giuridica del Patto di Stabilità e Crescita (PSC). Il Protocollo n. 12 del Trattato dettaglia la i valori di riferimento per gli indicatori di disavanzo e debito; l'articolo 136 riguarda più direttamente i Paesi dell'area euro, rafforza le previsioni del PSC e costituisce anche la base per la regolazione sanzionatoria nei confronti di questi Paesi. Più precisamente tale sistema si poggia sul principio fondante delle finanze pubbliche "sane" o meglio sostenibili (sound fiscal policy) di cui all'articolo 119, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, inteso come "stabilità della politica di bilancio" nel breve periodo e "sostenibilità della politica di bilancio" nel lungo periodo. Il primo concetto attiene alla capacità delle amministrazioni pubbliche di far fronte alle proprie obbligazioni, mentre il secondo richiede il rispetto del vincolo di bilancio intertemporale delle amministrazioni pubbliche (in termini finanziari il valore attuale delle passività non deve essere maggiore del valore attuale delle attività). La governance trova poi ulteriore e più puntuale definizione attraverso un complesso corpo dettagliatamente regolamentato rappresentato da trattati intergovernativi, regolamenti, direttive, comunicazioni e codici di condotta su cui le istituzioni dell'UE sono più volte intervenute determinando una complessa stratificazione che ne rende l'attuazione sempre più articolata e, per certi versi, discrezionale. Gli accordi europei si sostanziano pertanto, essenzialmente, in una serie di vincoli. Un primo vincolo si è sostanziato nella soppressione del "canale tesoro" di creazione di base monetaria, introdotto dal Trattato di Maastricht e nel contestuale divieto di finanziamento monetario del disavanzo pubblico (no bail-out). Tale circostanza ha precluso, di fatto e di diritto, la possibilità per la BCE e le altre autorità bancarie nazionali di sottoscrivere in sede di emissione titoli del debito pubblico e di concedere scoperti di conto o altre facilitazioni creditizie alle amministrazioni statali (art. 123 TFUE ex 101 TCE). Analoga previsione, peraltro, era già stata introdotta nel nostro ordinamento nel 1981 nell'ambito del c.d. "divorzio" tra Tesoro e Banca d'Italia che ha segnato la fine della convenzione secondo cui la banca centrale acquistava la totalità dei titoli pubblici emessi dal Tesoro e non collocati sul mercato.

Un secondo ordine di vincoli posto dall'ordinamento comunitario risiede nel già citato Patto di stabilità e crescita (PSC) che, al fine di potenziare il quadro di riferimento per la politica di bilancio

degli Stati membri, sottolinea l'importanza della solidità delle finanze pubbliche nazionali e impone il rispetto di complesse procedure prevedendo un lavoro di costante e continua interlocuzione con le Istituzioni europee, volto non solo al monitoraggio degli andamenti dei singoli stati, ma anche ad un'eventuale correzione attraverso una serie di strumenti posti a disposizione delle Istituzioni citate. Ad ogni modo, l'obbligo di introdurre negli ordinamenti nazionali regole, costituzionali o legislative ordinarie, volte ad assicurare il rispetto dei valori di riferimento relativi al disavanzo e al debito fissati a livello europeo non discende dalle disposizioni dei Trattati in materia di Unione economica e monetaria, ma da impegni previsti da strumenti di diversa natura introdotti negli ordinamenti nazionali nel quadro della governance economica europea. È stato dunque lasciata libertà di scelta ai singoli Paesi in merito agli strumenti da implementare ai fini della corretta applicazione degli accordi stabiliti. L'Italia risulta essere uno dei pochi Paesi che ha scelto di seguire la strada della Riforma Costituzionale al fine di recepire gli indirizzi di carattere comunitario.

Riassumendo, tale quadro normativo si fonda pertanto su tre pilastri: il monitoraggio della situazione economica dell'UE e dei Paesi dell'area euro nel suo complesso e delle singole economie degli Stati che ne fanno parte; il cd. "braccio preventivo" che analizza e formula raccomandazioni sulle politiche economiche e di bilancio degli Stati, verificando anche il raggiungimento degli obiettivi di medio termine di ciascun paese; il cd. "braccio correttivo" che si sostanzia nella procedura per disavanzi eccessivi (PDE) e nella procedura per gli squilibri eccessivi. Al fine di dare maggiore efficacia alle regole del PSC, per gli Stati membri dell'eurozona che violino le regole, la governance interviene sui criteri per l'applicazione della sorveglianza di bilancio, prevedendo un sistema progressivo di sanzioni sia nella parte preventiva che in quella correttiva. In estrema sintesi il monitoraggio da parte delle istituzioni UE è condotto per il tramite degli uffici della Commissione UE che analizza i dati economici consuntivi, formula previsioni economiche durante primavera, autunno e inverno, predisporre l'analisi annuale della crescita e la relazione sul meccanismo di allerta e le relazioni sugli esami approfonditi circa la situazione di singoli paesi. Nel maggio 2012 la Commissione ha pubblicato le prime relazioni sugli esami approfonditi relativamente a dodici paesi. Nei cicli successivi la Commissione ha anticipato ogni anno di un mese le relazioni sugli esami approfonditi, fino ad anticipare la pubblicazione al mese di febbraio, durante il ciclo 2015. Il braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita mira invece ad assicurare che gli Stati membri adottino politiche di bilancio ritenute sostenibili nel medio periodo. A tal fine, esso definisce procedure di sorveglianza (vigilanza ex ante dei parametri di riferimento delle politiche). La

procedura si configura come una peer review o revisione tra pari ed è imperniata sul conseguimento dell'Obiettivo di Medio Termine (OMT). A riguardo viene condotta una valutazione ex ante per l'anno corrente e quelli successivi e una valutazione ex post per l'anno precedente. Il braccio correttivo del Patto di Stabilità e Crescita prevede, infine, una procedura di intervento diretta a correggere l'eventuale mancato rispetto dei limiti numerici indicati nei Trattati. A tal fine, è stata definita la c.d. procedura di disavanzi eccessivi (Excessive Deficit Procedure, EDP, art. 126 del Trattato), finalizzata appunto a rendere imposto il limite del 3 per cento per il rapporto disavanzo/PIL e del 60 per cento per il rapporto debito/PIL, qualora quest'ultimo non si stia riducendo ad un ritmo adeguato (come stabilito dalla regola sul debito). Infatti, a dispetto del nome la procedura si applica anche all'ipotesi di inosservanza del criterio stabilito per il debito.

## **2.4 PATTO DI STABILITA' E CRESCITA**

Si può dunque affermare che il Patto di stabilità e crescita (PSC), adottato nel giugno 1997 e successivamente modificato e integrato nel 2005, costituisce ancora oggi l'architrave del coordinamento finanziario nell'Unione europea. Occorre ricordare che la verifica degli adempimenti previsti dal PSC si riferisce al valore dell'indebitamento netto risultante dal conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni e non dei saldi differenziali che scaturiscono dal bilancio dello Stato e richiede, pertanto, un opportuno raccordo tra le tecniche di rilevazione di contabilità finanziaria, impiegate ai fini della predisposizione del bilancio dello Stato, e quelle di contabilità nazionale, fondate su un impianto classificatorio e su schemi omogenei per tutti i paesi dell'euro sistema (Regolamento CE n. 2223/1996 sul Sistema Europeo dei Conti (SEC 95) come modificato con la nuova versione del Sistema europeo dei conti con il Regolamento UE n. 549/2013 - SEC 2010). Esso stabilisce l'insieme dei principi e delle metodologie da applicare nella costruzione dei conti, nonché il dettaglio dei dati che ciascun paese deve rendere disponibile e la relativa tempistica (elementi stabiliti nel cosiddetto piano di trasmissione che è parte del Regolamento). La transizione a nuove stime dei conti nazionali prende origine dal processo di revisione degli standard internazionali iniziato con il passaggio alla versione 2008 dello SNA (System of National Accounts curato dall'ONU), che ha trovato applicazione – negli anni recenti – in paesi quali Stati Uniti, Australia e Canada. In un'ottica di miglior coordinamento e integrazione tra le diverse realtà esistenti all'interno della Comunità Europea, l'adozione del PSC si propone, in sostanza, di definire una disciplina comune per la conduzione delle politiche di bilancio nazionali

volta a garantirne la sostenibilità a medio termine ed evitare il conseguimento di disavanzi pubblici eccessivi, con effetti negativi anche a carico degli altri Paesi, data la forte interrelazione tra gli Stati a seguito dell'adozione di una moneta comune. L'approccio prevede la garanzia di un bilancio tendenzialmente prossimo al pareggio (o meglio "in equilibrio"), intensificando la funzione degli stabilizzatori automatici in senso anticiclico così da ricorrere alla politica fiscale espansiva soltanto in situazioni di effettivo rallentamento dell'economia. Tale disciplina, assicurata dall'attivazione di adeguate misure di sorveglianza multilaterale dei conti pubblici, implica un più efficace coordinamento delle politiche economiche nazionali secondo procedure flessibili, basate principalmente su pressioni e sostegno reciproci, atteso che dette politiche, pur costituendo una "questione di interesse comune", restino in larga misura riferite alla sfera di competenza degli Stati membri.

## **2.5 RIFORMA PATTO DI STABILITA' E CRESCITA**

Il PSC è stato oggetto di profonda riforma nel 2005 e nel 2011. In sintesi, la direzione verso la quale gli organi della UE si sono indirizzati include un rafforzamento del monitoraggio sui bilanci nazionali dei paesi membri. A cui si è aggiunto il monitoraggio esteso alla definizione più ampia di stabilità macroeconomica. In buona sostanza, l'idea di fondo è stata quella di superare i criteri esclusivamente riveriti al deficit ed al debito, ponendo sotto stretta osservazione anche gli andamenti macroeconomici quali l'andamento della competitività e i disavanzi dei conti con l'estero. Le principali innovazioni della riforma del 2005 si sostanziarono infatti nell'introduzione del concetto di saldo strutturale e di obiettivo di medio termine (OMT). Il primo corrisponde al saldo di bilancio pubblico depurato degli effetti del ciclo economico (o componente ciclica) e delle misure una tantum e temporanee. L'obiettivo di medio termine è il valore target del saldo strutturale di bilancio per il singolo paese e corrisponde a un risultato di bilancio tale garantire un margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3 per cento del PIL e assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche. In concreto agli Stati viene richiesto di registrare un saldo di bilancio strutturale corrispondente all'OMT o in rapida convergenza ad esso (con una correzione annuale del saldo strutturale pari almeno a 0,5 punti percentuali di PIL). Agli Stati ad alto debito (rapporto debito/pil maggiore del 60 per cento) o che presentino rischi pronunciati per la complessiva sostenibilità del debito viene chiesto di adottare una velocità di convergenza all'OMT maggiore.

## 2.6 SIX PACK

La crisi finanziaria internazionale del 2008 rese necessario rivedere ulteriormente le regole di coordinamento finanziario nell'Unione europea. L'8 novembre 2011 il Consiglio dell'UE ha approvato in via definitiva le sei proposte legislative per la riforma della governance economica europea presentate dalla Commissione europea il 29 settembre 2010. Pertanto, con un insieme di cinque regolamenti comunitari (regolamento n. 1177/2011 dell'8 novembre 2011, n. 1173/2011, n. 1174/2011, n. 1175/2011 e n. 1176/2011 del 16 novembre 2011) e una direttiva (n. 2011/85/UE dell'8 novembre 2011) relativa ai requisiti per i quadri di bilancio dei paesi membro, meglio noti come "six pack", fu modificato il PSC con l'introduzione di un sistema di sorveglianza dei dati macroeconomici di ciascun paese che consente alla Commissione europea di svolgere un maggiore coordinamento delle politiche economiche dei paesi dell'Unione. I testi approvati recano numerose e significative modifiche rispetto sia alle proposte iniziali della Commissione sia all'orientamento generale che era stato definito dal Consiglio ECOFIN nel marzo 2011 recependo le raccomandazioni contenute nella relazione finale della Task force Van Rompuy<sup>7</sup>. Tra le principali innovazioni approvate dal Parlamento europeo e accolte dal Consiglio vanno sicuramente menzionate:

- l'introduzione di una base giuridica per il semestre europeo inteso al coordinamento ex ante delle politiche economiche, mediante la combinazione degli strumenti previsti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione,
- il coinvolgimento del Parlamento europeo, tramite il "dialogo economico" con il Consiglio e la Commissione, nell'ambito di tutte le procedure preventive, correttive e sanzionatorie previste dal pacchetto di proposte in esame,
- la considerazione ai fini della valutazione degli squilibri macroeconomici di uno Stato membro, anche degli avanzi oltre che dei disavanzi elevati delle partite correnti.

Alcune delle scadenze e degli adempimenti connessi al semestre sono stati trasfusi in modifiche al Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita approvate dal Consiglio ECOFIN del 7 settembre 2010. Il "semestre europeo" ha già trovato prima applicazione nel 2011 in base alla procedura così articolata:

---

<sup>7</sup> La riforma della governance economica dell'UE, Camera dei Deputati, XVI legislatura

- gennaio: presentazione da parte della Commissione dell'indagine annuale sulla crescita (il 12 gennaio 2011 la Commissione ha presentato la sua prima indagine annuale);
- febbraio/marzo: il Consiglio europeo elabora le linee guida di politica economica e di bilancio a livello UE e a livello di Stati membri;
- metà aprile: gli Stati membri sottopongono contestualmente i Piani nazionali di riforma (PNR, elaborati nell'ambito della nuova Strategia UE 2020) ed i Piani di stabilità e convergenza (PSC, elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita), tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;
- inizio giugno: sulla base dei PNR e dei PSC, la Commissione europea elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri (per l'anno 2011, le raccomandazioni della Commissione sono state pubblicate il 20 giugno 2011);
- giugno: il Consiglio ECOFIN e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, approvano le raccomandazioni della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno (le raccomandazioni sono state adottate dal Consiglio dell'UE il 12 luglio 2011);
- seconda metà dell'anno: gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. Nell'indagine annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione dà conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse.

Sono inoltre ricondotti al semestre europeo gli strumenti di coordinamento e sorveglianza multilaterale già previste dal Trattato sul funzionamento dell'UE.

Per quanto attiene al dialogo economico e il ruolo dei Parlamenti nazionali, il nuovo testo prevede l'associazione del Parlamento europeo al semestre europeo mediante il c.d. dialogo economico che vede partecipare in particolar modo il Consiglio europeo e la Commissione europea. In particolare viene stabilito che la commissione competente del Parlamento europeo può invitare i presidenti di Consiglio e Commissione nonché, ove opportuno, il Presidente del Consiglio europeo o il Presidente dell'Eurogruppo, a comparire dinanzi alla commissione stessa per discutere in merito a tutti gli atti adottati nell'arco del Semestre europeo, la commissione competente del Parlamento europeo può offrire inoltre allo Stato membro interessato dalle raccomandazioni del Consiglio la possibilità di partecipare a uno scambio di opinioni facendo valere le posizioni di entrambe le parti, il Presidente del Consiglio e la Commissione e, se del caso, il Presidente dell'Eurogruppo, riferiscono annualmente al Parlamento europeo e al Consiglio europeo sui risultati della



sorveglianza multilaterale. Il preambolo del regolamento (capoverso 5) sottolinea inoltre l'esigenza che, compatibilmente con gli ordinamenti giuridici e politici dei singoli Stati membri, i parlamenti nazionali siano "debitamente coinvolti nel Semestre europeo e nella preparazione dei programmi di stabilità, dei programmi di convergenza e dei programmi nazionali di riforma, onde rafforzare la trasparenza, la titolarità e la responsabilità delle decisioni prese".

Il pacchetto prevede anche l'introduzione di una serie di modifiche agli strumenti preventivi, correttivi e sanzionatori.

## **2.7 PATTO EURO-PLUS**

Con il Patto Euro-Plus, accordo non giuridicamente vincolante adottato dai Capi di Stato e di governo dell'area euro l'11 marzo 2011, gli Stati dell'area euro e alcuni altri Stati membri dell'UE hanno assunto, nel Consiglio europeo del 24-25 marzo, l'ulteriore impegno di recepire nelle Costituzioni o nella legislazione nazionale le regole del PSC. Alla riforma del 2011 si deve, in particolare, il concetto di politica di bilancio prudente, la cui funzione è agevolare il percorso di convergenza verso l'OMT, l'introduzione della regola della spesa e la formulazione operativa della regola del debito. Quanto detto sino ad ora è stato voluto principalmente per migliorare la solidità fiscale dell'area euro e dare maggiore competitività all'intera area. Il Patto è stato pensato come un successore più severo al Patto di Stabilità e Crescita, che non risulta essere stato applicato coerentemente in tutte le sue parti. I quattro obiettivi strategici alla base dell'accordo sono: rafforzare la competitività, promuovere la piena occupazione con mezzi idonei e condivisi, rendere maggiormente sostenibili i bilanci statali, rafforzare la stabilità finanziaria. Vi è inoltre un quinto punto a cui è stato dato importante rilievo, quale appunto l'adozione di politiche fiscali di coordinamento, che guardano ad un futuro in cui l'Europa sia guidata da maggiori figure comuni esponenti della totalità degli Stati appartenenti alla Comunità.

## **2.8 REGOLE SULLA SPESA**

Un vincolo alla crescita della spesa, diretto a rafforzare il raggiungimento dell'obiettivo di Medio Termine, è stato introdotto attraverso il così detto six pack riconducibile allo strumento del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita, di cui si è già parlato. Dunque, il valore di riferimento è sicuramente l'OMT, parametrato al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale.

L'aggregato di spesa pubblica sottoposto a valutazione è individuato nel totale della spesa delle Amministrazioni Pubbliche, diminuito della spesa per interessi, della spesa nei programmi europei per la quota coperta da fondi comunitari e della variazione delle spese non discrezionali per indennità di disoccupazione. Il Codice di Condotta stabilisce, inoltre, che l'aggregato di spesa deve essere depurato dalla volatilità intrinseca della spesa per investimenti, prevedendo che il valore iscritto in ciascun esercizio sia sostituito da un valore medio calcolato sulla base della spesa per l'esercizio in corso e quella relativa ai tre esercizi precedenti. Poiché il PIL potenziale è stimato in termini reali, la spesa così determinata è deflazionata con il deflatore del PIL quale risulta dalle previsioni della Commissione. Il limite massimo per la variazione della spesa è diverso a seconda della posizione di ciascuno Stato rispetto all' obiettivo di medio termine, in quanto è diretto a garantire la coerenza con il percorso di convergenza concordato. Per gli Stati che non hanno ancora raggiunto l'obiettivo di medio termine, il tasso di crescita della spesa deve essere inferiore a quello del PIL potenziale e coerente con un miglioramento del saldo strutturale di almeno 0,5 punti in termini di PIL. Tuttavia, anche per gli Stati che hanno raggiunto l'Obiettivo di Medio Termine, sono sottoposti a sostanziali vincoli, in particolare la crescita della spesa pubblica non deve essere più elevata del parametro medio relativo al PIL potenziale. Eventuali dinamiche di crescita superiori possono essere consentite soltanto se compensate da misure discrezionali dal lato delle entrate di pari ammontare. Il rispetto del benchmark di spesa viene valutato ex post nell'ambito del giudizio sull'avvicinamento o raggiungimento dell'OMT. Uno scostamento nella dinamica della spesa dal valore di riferimento non ha conseguenze se il Paese ha già raggiunto l'OMT e questo non sia pregiudicato. Per un Paese che non abbia raggiunto l'OMT e che presenti una deviazione del saldo di bilancio rispetto al percorso di avvicinamento pari o superiore allo 0,5 per cento del PIL in un anno (o cumulativamente in due anni), lo scostamento viene considerato significativo se la spesa al netto delle misure discrezionali sulle entrate ha un impatto sul saldo pari ad almeno allo 0,5 per cento del PIL in un anno (o cumulativamente in due anni). Il calcolo del benchmark viene aggiornato periodicamente e comunicato agli Stati membri: per quanto riguarda l'Italia, il valore relativo al 2015 è pari a -0,5, al 2016 è pari a 0,8%, al 2017 è pari a -0,5, al 2018 è pari a -1,4. Sulla base dei dati riportati da ultimo nella Nota di aggiornamento al DEF la regola in questione è risultata rispettata sia nel 2015 che nel 2016, mentre per quanto riguarda il 2017 sul versante della regola in questione, si ricava una deviazione significativa, di 0,7 punti su un anno (rispetto ad un massimo consentito di 0,5 punti) e di 0,3 punti su due anni ( massimo consentito 2,5 punti). Per il

2018 si ha identica deviazione solo nella media sui due anni, mentre la regola è rispettata su base annua, in cui la spesa rimane ferma (0,0 per cento).

## **2.9 LA REGOLA DEL DEBITO**

Per quanto concerne il parametro del debito pubblico, il Regolamento n. 1177/2011 UE, stabilisce che gli Stati il cui debito supera il 60% del PIL dovranno adottare misure volte a ridurlo in misura sufficiente e con un ritmo adeguato. Il legislatore pone dunque dei vincoli da un lato legati ad una misura quantitativa, ritenuta idonea per una adeguata riduzione del debito nel suo complesso, dall'altra una determinante temporale stabilendo nello specifico i termini di convergenza verso il raggiungimento di un valore accettabile. A questo scopo, si richiede, quale parametro di riferimento, una diminuzione dell'eccedenza di debito al ritmo di un ventesimo all'anno in media negli ultimi tre anni. Nell'applicazione di tale parametro di riferimento si tiene conto dell'influenza della congiuntura economica sul ritmo di riduzione del debito. La valutazione dell'andamento del debito, inoltre, dovrà tener conto di alcuni "fattori significativi", tra cui:

- l'evoluzione della posizione economica a medio termine, in particolare la crescita potenziale, compresi i diversi contributi del lavoro, dell'accumulo dei capitali e della produttività totale dei fattori,
- l'evoluzione congiunturale e la posizione in termini di risparmi netti del settore privato;
- l'evoluzione delle posizioni di bilancio a medio termine, in particolare lo stato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine, il livello del saldo primario e l'evoluzione della spesa primaria corrente e in conto capitale,
- l'attuazione di politiche nel contesto della prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi; la dinamica e sostenibilità a medio termine del debito, in particolare i fattori di rischio, incluse la struttura delle scadenze del debito e le valute in cui è denominato, e le eventuali passività implicite legate all'invecchiamento della popolazione e al debito privato, nella misura in cui possano rappresentare potenziali passività implicite per le amministrazioni pubbliche.

Si ricorda che un'analogha regola per la riduzione dell'eccedenza di debito è prevista dall'articolo 4 del Fiscal compact, in base al quale qualora il rapporto debito pubblico/Pil superi la soglia del 60%, le parti contraenti si impegnano a ridurlo mediamente di 1/20 all'anno, come previsto dall'art. 2 del regolamento (CE) n. 1467/97 come modificato dal regolamento (UE) n. 1177/2011, sopra illustrato.

## 2.10 FISCAL COMPACT

Infine, il Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria (c.d. fiscal compact, letteralmente "patto di bilancio"), è un accordo approvato con un Trattato internazionale il 2 marzo 2012 da 25 dei 28 stati membri dell'Unione europea e quindi concordato al di fuori della cornice giudica dei trattati. In particolare l'articolo 3 ha impegnato le parti contraenti ad applicare e ad introdurre, entro un anno dall'entrata in vigore del medesimo Trattato, norme vincolanti e a carattere permanente (preferibilmente di tipo costituzionale, o di altro tipo purché ne garantiscano l'osservanza nella procedura di bilancio nazionale).

Le regole del fiscal compact possono essere semplicemente nelle seguenti affermazioni:

- il bilancio dello Stato deve essere in pareggio o in attivo;
- tale regola si considera rispettata se il disavanzo strutturale dello Stato è pari all'obiettivo a medio termine specifico per Paese, con un deficit che non eccede lo 0,5% del PIL;
- gli Stati contraenti potranno temporaneamente deviare dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di aggiustamento solo nel caso di circostanze eccezionali, ovvero eventi inusuali che sfuggono al controllo dello Stato interessato e che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione, oppure in periodi di grave recessione, a patto che tale disavanzo non infici la sostenibilità di bilancio a medio termine;
- qualora il rapporto debito pubblico/Pil risulti significativamente al di sotto della soglia del 60%, e qualora i rischi per la sostenibilità a medio termine delle finanze pubbliche siano bassi, il valore di riferimento del deficit può essere superiore allo 0,5%, ma in ogni caso non può eccedere il limite dell'1% del PIL;
- nel caso di deviazioni significative dal valore di riferimento o dal percorso di aggiustamento verso di esso, le parti contraenti dovranno attivare un meccanismo di correzione automatica, che includa l'obbligo per la parte contraente interessata di attuare le misure per correggere la deviazione entro un determinato termine temporale. Tale meccanismo di correzione verrà definito sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea, relativi in particolare alla natura, alla misura e all'arco temporale dell'azione correttiva, nonché al ruolo e all'indipendenza delle istituzioni responsabili a livello nazionale di monitorare l'osservanza delle norme. Il meccanismo dovrà, inoltre, rispettare pienamente le responsabilità dei Parlamenti nazionali.

Il complesso delle nuove regole ha affiancato inoltre alle regole su deficit e debito una regola della spesa (expenditure benchmark), come già precedentemente dibattuto, che fissa un limite massimo per l'evoluzione temporale della spesa pubblica. La regola si sostanzia in un'articolata procedura che, a partire dal totale della spesa della PA, opera una sequenza di operazioni per giungere a un valore che, per i paesi che hanno raggiunto l'OMT, deve essere inferiore al parametro riferito al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale, mentre per quelli che non lo hanno raggiunto, deve essere inferiore a quello del PIL potenziale e coerente con un miglioramento del saldo strutturale di almeno 0,5 punti percentuali di PIL. In pratica l'effetto è destinare alla riduzione del disavanzo e quindi del debito le entrate temporanee (e parte delle risorse ordinarie per i paesi che non hanno raggiunto l'OMT). Fino alla riforma del 2011, inoltre, a causa in particolare dell'ambiguità della nozione di "ritmo adeguato di riduzione del debito" contenuta nella versione originaria del Trattato di Maastricht, il parametro debito/Pil aveva avuto un ruolo marginale nell'ambito della sorveglianza europea. Il six-pack pose rimedio a tale lacuna definitoria stabilendo che, per la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al valore del 60 per cento, il tasso di riduzione debba essere pari ad 1/20 all'anno nella media dei tre esercizi precedenti (versione backward-looking della regola). La regola è altresì soddisfatta se, in base alle previsioni della Commissione europea, la riduzione del differenziale di debito rispetto al 60 per cento si verificherà nel periodo di tre anni successivo all'ultimo anno per il quale si hanno dati disponibili (versione forward-looking della regola). Infine, viene precisato che, nella valutazione del rispetto della regola, la Commissione tiene conto dell'influenza del ciclo economico. Di fatto solamente se nessuna delle tre condizioni è soddisfatta, si determina il mancato rispetto della regola, eventualità che obbliga la Commissione a redigere un rapporto ai sensi dell'articolo 127, c. 3 del TFUE.

La direttiva 2011/85/UE concernente i requisiti per i quadri di bilancio nazionali, entrata in vigore nel novembre 2011, ha fissato inoltre le regole minime perché sia garantita l'osservanza da parte degli Stati membri dell'obbligo, derivante dal Trattato, di evitare disavanzi pubblici eccessivi.

In particolare, la direttiva ha stabilito l'introduzione di:

- regole di bilancio numeriche specifiche per Paese, che contribuiscono a far sì che la conduzione della politica di bilancio degli Stati membri sia coerente con i loro rispettivi obblighi, espresse sotto forma di un indicatore sintetico dei risultati di bilancio, come il disavanzo pubblico, il fabbisogno, il debito o uno dei relativi componenti principali;
- dispositivi di monitoraggio e analisi indipendente intesi a rafforzare la trasparenza degli elementi del processo di bilancio;

- meccanismi e regole che disciplinano le relazioni in materia di bilancio tra le autorità dei sotto settori dell'amministrazione pubblica.

## **2.11 TWO PACK**

Per quanto riguarda i paesi dell'area euro, il 30 Maggio del 2013 è stato approvato il cd. two-pack, costituito da due regolamenti (REG. 472/2013 e 473/2013) che hanno alla base lo scopo di integrano il six-pack e in particolare il quadro della governance europea, rivolgendo attenzione al coordinamento e alla sorveglianza rinforzata nei confronti di Stati con specifiche caratteristiche legate ai propri andamenti economici. Si tratta di Regolamenti basati sull'articolo 136 del TFUE e relativi, quindi, ai soli Stati della zona euro. Il primo Regolamento (UE) n. 472/2013 ha introdotto una sorveglianza rafforzata sugli stati della zona euro minacciati o colpiti da crisi e difficoltà finanziarie e disposizioni comuni per la correzione dei disavanzi eccessivi. Per i paesi che ricevono aiuti finanziari dai fondi c.d. "salva stati" costituiti a livello sovranazionale, così come previsti dall'EFSF e ESM, viene infatti stabilita una sorveglianza automatica che impone agli stessi l'adozione di misure sufficienti per fronteggiare le fonti dell'instabilità e fornire alla Commissione elementi informativi rafforzati per lo svolgimento delle proprie analisi. A riguardo, il singolo paese interessato può richiedere l'assistenza tecnica della Commissione la quale può prevedere specifiche task force. Il secondo Regolamento (UE) n. 473/2013 introduce una tempistica comune per la presentazione e l'esame dei documenti di bilancio da parte degli Stati membri della zona euro. In particolare, gli Stati membri devono rendere disponibili i propri progetti di bilancio entro il 15 ottobre. La Commissione, qualora ritenga il progetto di bilancio di uno Stato membro non conforme agli obblighi imposti dal Patto di stabilità e crescita, può chiedere, entro due settimane dalla ricezione del progetto, la presentazione di un progetto di bilancio rivisto. Al termine dell'esame del progetto di bilancio, al più tardi entro il 30 novembre di ogni anno, la Commissione adotta, se necessario, un parere sul progetto stesso, da sottoporre alla valutazione dell'Eurogruppo. Gli Stati membri sono invitati a tener conto del parere della Commissione. La misura in cui tale parere è tenuto in considerazione nella legge di bilancio di uno Stato membro, viene valutato dalla Commissione in sede di decisione circa l'esistenza di un disavanzo eccessivo nello Stato membro interessato. Il mancato seguito alle indicazioni impartite in via preliminare dalla Commissione dovrebbe essere considerato una circostanza aggravante. Infine, il bilancio dello Stato membro deve

essere adottato e definito ogni anno entro il 31 dicembre, come peraltro già previsto nell'ordinamento italiano, insieme ai principali parametri di bilancio aggiornati degli altri sotto settori delle amministrazioni pubbliche.

# RIFORMA COSTITUZIONALE E SUA ATTUAZIONE

## 3.1 CARATTERI GENERALI

Esaminiamo ora nel dettaglio l'evoluzione del quadro normativo italiano alla luce di quanto già espressamente menzionato riguardo la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Nel corso della seconda parte della XVI legislatura, in concomitanza con l'acuirsi delle tensioni sui debiti sovrani dell'area Euro, con particolare riguardo a quello italiano, è emersa a livello comunitario l'esigenza di prevedere negli ordinamenti nazionali ulteriori e più stringenti regole per il consolidamento fiscale e, in particolare, di introdurre, preferibilmente con norme di rango costituzionale, dunque non derogabili, la "regola aurea" del pareggio di bilancio. In particolare, con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 è stato introdotto nella Costituzione, in coerenza anche con quanto disposto da accordi internazionali quali il c.d. Fiscal compact, il principio dell'equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio. In materia fiscale, in particolare, il fiscal compact introduce la regola del pareggio di bilancio, stabilendo che esso si consideri realizzato qualora il saldo strutturale (definito come saldo corretto per il ciclo e al netto delle misure una tantum) delle amministrazioni pubbliche (PA) sia pari all'obiettivo di medio termine (MTO) specifico per il Paese, come definito nel PSC 7, con un limite inferiore di disavanzo strutturale dello 0,5 per cento del PIL. In particolare per obiettivo di medio termine (MTO) è definito da ciascuno Stato membro in relazione alle proprie caratteristiche di bilancio, al potenziale di crescita, nonché al rischio finanziario valutato con riferimento alla sostenibilità delle finanze pubbliche, anche tenuto conto delle passività implicite riferibili alla evoluzione attesa dei fattori demografici (in particolare con riferimento alla evoluzione della spesa pensionistica e sanitaria). Deviazioni temporanee dall'MTO sono consentite solo in caso di circostanze eccezionali o di gravi crisi economico-finanziarie e, comunque, nella misura in cui tale deroga non comprometta la sostenibilità del debito di lungo periodo. Gli Stati firmatari del Trattato si impegnano all'inserimento della regola del bilancio in pareggio (in termini strutturali) all'interno del quadro legislativo nazionale con modifiche di carattere vincolante e permanente, preferibilmente a livello costituzionale, e a recepire gli specifici meccanismi di correzione da attivare nel caso di scostamenti tra i risultati conseguiti e l'obiettivo di medio termine precedentemente stabilito. Per quanto complesso e impegnativo, l'obbligo di introdurre negli ordinamenti nazionali regole, costituzionali o legislative, volte ad assicurare il rispetto dei valori di riferimento relativi al disavanzo e al debito fissati a livello europeo, non discende dalle disposizioni dei Trattati in materia di Unione economica e monetaria, dunque a



forma vincolante per gli Stati firmatari, ma da impegni previsti da strumenti di diversa natura introdotti nel quadro della riforma che ha riguardato l'intera governance europea.

L'allineamento del sistema di regole interne con le nuove disposizioni europee è avvenuto per l'Italia con l'approvazione della legge costituzionale n. 1/2012. La legge delinea gli aspetti essenziali del principio del pareggio (strutturale) di bilancio nella Costituzione, rinviando il compito di stabilire la disciplina di dettaglio all'adozione di una legge da approvare a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera entro il 28 febbraio 2013. È dunque palesata la necessità dell'adozione di una particolare forma di legge per la normazione di dettaglio. Con l'approvazione della legge costituzionale già precedentemente menzionata il legislatore ha novellato gli articoli 81, in particolar modo, 97, 117 e 119, in modo marginale, della Costituzione introducendo il principio di carattere generale dell'equilibrio del bilancio e la sostenibilità dei debiti nell'osservanza delle regole stabilite dall'Unione Europea in materia economico-finanziaria. In particolare, lo Stato deve garantire l'equilibrio tra le entrate e le uscite tenendo conto dell'andamento del ciclo economico o di eventuali eventi eccezionali specificatamente menzionati. Viene dunque da un lato stabilito un drastico limite alla possibilità di indebitamento precedentemente consentito in parte, ma tuttavia vengono concesse sostanziali deroghe alla luce degli andamenti economico-sociali o eventi di carattere naturale non strettamente correlato all'andamento economico e di scarsa prevedibilità. È in oltre prevista l'introduzione di una serie di meccanismi correttivi in caso di errata coincidenza tra i saldi e le previsioni. I meccanismi di controllo tuttavia agiscono sia ex-ante che ex-post, anche alla luce della complessa articolazione a cui è sottoposto il legislatore in materia di bilancio. Viene inoltre elevato il rango legislativo della legge di bilancio da "formale" a "sostanziale" attraverso l'abolizione del divieto di introdurre con essa nuovi tributi e nuove spese. La legge di bilancio non assolve più dunque a una funzione meramente formale che non apportava nella sostanza modifiche agli assetti già specificatamente definiti attraverso le singole leggi che avevano l'obbligo di menzionare in modo esplicito i mezzi necessari per far fronte alle nuove spese introdotte. Sono invece confermati il principio dell'annualità del bilancio e del rendiconto consuntivo che devono essere presentati alle Camere e approvati dalle stesse, nonché la possibilità dell'esercizio provvisorio in caso di mancata approvazione del bilancio, per un periodo non superiore ai quattro mesi. Sono inoltre introdotte regole volte ad assicurare la riduzione del debito nel lungo periodo, verifiche preventive e consuntive sull'andamento della finanza pubblica, l'istituzione presso la Camera dei Deputati di un organismo indipendente deputato alla verifica e al controllo degli andamenti di finanza pubblica, la definizione delle modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi

avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali menzionati, concorre ad assicurare il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, previsti dalla Carta, e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali alla cui erogazione sono tenuti gli altri livelli di governo. Viene in oltre sancita la maggioranza necessaria per l'adozione di successive modifiche che si rendessero indispensabili al fine della corretta operatività delle regole relative all'ordinaria gestione della contabilità e della finanza pubblica.

### **3.2 LEGGE COSTITUZIONALE 1/2012**

Il disegno di legge costituzionale recante l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale è stato definitivamente approvato il 18 aprile 2012, ed è ora divenuto la legge costituzionale n.1/2012, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 23 aprile 2012. Il testo scaturisce dall'unificazione di sei proposte di iniziativa parlamentare e un disegno di legge governativo, il cui esame è iniziato presso la Camera dei deputati. Come già in precedenza anticipato il testo nel suo complesso apporta sostanziali modifiche non solo all'art 81, quale articolo di riferimento per la finanza pubblica, ma estende il proprio intervento anche agli articoli 97, 117 e 119 della Carta stessa. Tra le modifiche introdotte, un'importanza primaria è ricoperta dall'introduzione del principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio, cd. "pareggio di bilancio", correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle suddette regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo. L'adeguamento al nuovo quadro normativo comunitario in materia fiscale ha, infatti, reso necessario un intervento sull'ordinamento interno che ha disegnato un nuovo impianto normativo volto a incorporare nel sistema nazionale delle decisioni di bilancio i «vincoli economici e finanziari che derivano dall'appartenenza all'Unione europea». In coerenza con i criteri contabili assunti in sede europea e ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica ivi stabiliti, che interessano tutto il perimetro della pubblica amministrazione, l'ambito di riferimento delle nuove norme quadro di contabilità è stato esteso al complesso delle amministrazioni pubbliche, chiamate a concorrere «al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità». Tuttavia, l'inserimento nel nostro ordinamento del concetto del "pareggio di bilancio" è articolato in un intervento che si sostanzia in tre diversi livelli di applicazione; in primo luogo in adesione agli impegni assunti a livello sovranazionale

per un consolidamento definitivo delle finanze pubbliche attraverso una più efficace disciplina fiscale; disposizioni più puntuali, dunque specifiche, sempre di livello costituzionale, ma non destinate a confluire nella Carta costituzionale stessa, volte ad assicurare spessore, efficacia e compattezza ai principi contenuti nelle novelle; rinvio ad una legge ordinaria, rinforzata, quanto al quorum di approvazione, per la disciplina di dettaglio per assicurarne la concreta attuazione. Alla base dell'intervento normativo vi è senz'altro l'obiettivo di individuare un quadro normativo di rango costituzionale in grado di influenzare e indirizzare i comportamenti e le modalità di gestione delle finanze pubbliche a tutti i livelli di governo in conformità a quanto stabilito in sede europea. In particolare, le novelle alla Carta ampliano l'impianto costituzionale in materia di finanza pubblica disegnando una Costituzione fiscale più stringente e puntuale nei contenuti, tenuto conto che la disciplina della finanza pubblica nel testo costituzionale previgente era trattata soltanto in due punti, entrambi posti nella seconda parte della Costituzione: l'articolo 81, relativo al bilancio dello Stato, inserito nel Titolo I, nell'ambito della sezione dedicata alla formazione delle leggi, e l'articolo 119, relativo a regioni, province, comuni, inserito nel Titolo V ad essi specificamente dedicato<sup>8</sup>. La costituzione introduce per la prima volta limitazioni alla politica economica nazionale con la determinazione di un obbligo generale che vincola tutte le pubbliche amministrazioni. La ragione che può ritenersi alla base di questa disposizione costituzionale è quella che "la natura a più livelli del nostro assetto istituzionale determini la dissoluzione della responsabilità politica, posto che ogni livello istituzionale tende a riversare sugli altri la responsabilità delle misure meno popolari, mentre cerca di trarre il massimo vantaggio possibile, ovviamente nel breve periodo, dai margini di azione ad esso rimessi. Così finendo per accentuare quella dissociazione della politics (che tuttora si sviluppa quasi esclusivamente in ambito nazionale) rispetto alle policies (ormai in larga parte spostatesi a livello europeo), che rappresenta oggi forse il principale problema della democrazia europea"<sup>9</sup>. I nuovi primo e secondo comma dell'articolo 81 introducono una disciplina più specifica del bilancio dello Stato, prima circoscritta al comma 4 che costituiva l'unico limite all'espansione incontrollata della spesa pubblica limitandosi a sancire che «Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte».

---

<sup>8</sup> "La legge costituzionale n.1 del 2012: La Riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica.2di Paolo Canaparo

<sup>9</sup> N.Lupo, op. cit., pag.3

Il primo comma, coerentemente con quanto indicato dall'Europa, accoglie l'indicazione di introduzione di un saldo elastico rispetto gli andamenti del ciclo economico. In particolare "lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle diverse fasi - avverse o favorevoli - del ciclo economico". Il secondo comma funge da "derogatore" a quanto stabilito in via generale dal primo comma, con riferimento all'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio statale, stabilisce che «il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali». Alla regola generale di natura strutturale del pareggio di bilancio vengono dunque concesse sostanziali deroghe specificamente menzionate dal legislatore all'art 5, comma 1, lettera d, della legge costituzionale, quali gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali. Per quanto attiene gli effetti del ciclo economico e gli eventi eccezionali, il ricorso all'indebitamento deve essere necessariamente autorizzato dalle Camere con una maggioranza assoluta dei componenti e deve essere contestualmente predisposto un piano di rientro. Dal punto di vista prettamente economico queste deroghe sono riconosciute alla luce delle inevitabili fluttuazioni economiche che impattano sul gettito effettivamente riscosso e la spesa effettivamente elargita mediante il meccanismo dei così detti "stabilizzatori automatici" e le scelte del decisore pubblico. È consentito in linea di massima al legislatore di attutire gli affetti di congiuntura economica mediante politiche attive che stimolino la crescita, come la maggiore spesa pubblica in investimenti di interesse generale o riduzione del carico tributario gravante su famiglie e imprese ai fini di incentivare gli investimenti privati. Affinché sia realmente circoscritto e di natura straordinaria, il ricorso all'indebitamento necessita, per quanto disposto dal secondo comma dell'art 81, di una deliberazione, con procedimento aggravato, di entrambe le Camere che prevede una maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Tuttavia, non sono pochi i critici a tale restrizione, infatti vari costituzionalisti ricordano come in caso di eventi eccezionali in cui è riconosciuto il ricorso all'indebitamento, non risulta sempre facile l'adozione di provvedimenti seguendo procedure così aggravate che potrebbero invece, data la loro estrema complessità, rendere tardivo l'intervento del legislatore e dunque cagionare un danno ancora maggiore. Attraverso tale meccanismo oltre a determinarsi una responsabilizzazione dei componenti eletti alle Camere, è dato un potere ancora maggiore alle opposizioni che, attraverso le loro prerogative ostruzionistiche, potrebbero rendere non semplice l'approvazione dei provvedimenti necessari. La soluzione adottata dal legislatore nazionale ha escluso però la regola più semplice, ma più rigida, del pareggio tout-court, anche se il termine pareggio contenuto nel

titolo della legge costituzionale è destinato, probabilmente, ad assumere rilievo in sede di interpretazione e applicazione della nuova regola anche a livello sub-costituzionale. Il mero obbligo di conseguire annualmente il pareggio di bilancio non solo finirebbe infatti per frenare inevitabilmente una politica economica “attiva” nei suoi indirizzi espansivi, “ma, al contempo, non si potrebbe tenere conto degli eventuali effetti dell’economia reale sul bilancio stesso, non dipendenti da specifiche scelte di “policy””. Il riferimento all’”equilibrio” non vincola invece al completo finanziamento della spesa complessiva mediante le entrate previste in bilancio, come già la Corte costituzionale aveva avuto modo di precisare nella nota sentenza n. 1 del 1966, ma costituisce il presupposto per il necessario riconoscimento di quei margini di flessibilità alle decisioni del Governo e del Parlamento in relazione al perseguimento di obiettivi che non possono essere meramente contabili ma, piuttosto, legati all’azione di sostegno del sistema economico nazionale in ragione del suo andamento e del suo sviluppo. “Pur accettando l’idea che il “pareggio” rafforzi la credibilità delle politiche di risanamento adottate dagli Stati, risulta comunque incerto se tale soluzione di lungo periodo riesca a far fronte in modo ottimale al continuo divenire delle congiunture economiche, a meno di non voler separare, non solo concettualmente, le dinamiche di bilancio da quelle dell’economia reale”. Del resto non si tratta di un timore presente soltanto nel dibattito italiano: otto premi Nobel, in una lettera inviata al Presidente Obama, resa nota nel dicembre 2011, hanno espresso le proprie preoccupazioni sugli effetti perversi che “un emendamento sul pareggio di bilancio avrebbe effetti perversi in caso di recessione. Nei momenti di difficoltà economica diminuisce il gettito fiscale e aumentano alcune spese tra cui i sussidi di disoccupazione. Questi ammortizzatori sociali fanno aumentare il deficit, ma limitano la contrazione del reddito disponibile e del potere di acquisto. Chiudere ogni anno il bilancio in pareggio aggraverebbe le eventuali recessioni... Un tetto di spesa... limiterebbe ulteriormente la capacità del Congresso di contrastare eventuali recessioni vuoi con gli ammortizzatori già previsti, vuoi con apposite modifiche della politica in materia di bilancio”.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup>Nella stessa lettera si aggiunge: “Anche nei periodi di espansione dell’economia, un tetto rigido di spesa potrebbe danneggiare la crescita economica perché gli incrementi degli investimenti ad elevata remunerazione -anche quelli interamente finanziati dall’aumento del gettito-sarebbero ritenuti incostituzionali se non controbilanciati da riduzioni della spesa di pari importo... Per pareggiare il bilancio non è necessario un emendamento costituzionale. Il bilancio non solo si chiude in pareggio, ma fece registrare un avanzo e una riduzione del debito per quattro anni consecutivi dopo l’approvazione da parte del Congresso negli anni ’90 di alcuni provvedimenti che riducevano la crescita della spesa pubblica e incrementavano le entrate. Lo si fece con l’attuale Costituzione e senza modificarla e lo si può fare ancora... Lasciamo che presidente e Congresso adottino le politiche monetarie, economiche e di bilancio idonee a far fronte ai bisogni e alle priorità, così come saggiamente previsto dai nostri padri costituenti”.

A corredo del principio del pareggio di bilancio, il nuovo terzo comma dell'articolo 81 prevede che ogni legge - ivi inclusa la legge di bilancio, che in virtù della riforma acquista un carattere sostanziale superando la mera formalità - che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Il quarto comma dell'articolo 81 conferma il principio dell'annualità del bilancio e del rendiconto consuntivo, che devono essere presentati dal Governo e approvati dalle Camere. Non mutano dunque i tempi dell'esercizio finanziario e le dinamiche istituzionali sottostanti la presentazione e approvazione del Bilancio.

Il quinto comma conferma invece la possibilità dell'esercizio provvisorio per un periodo non superiore complessivamente a quattro mesi, dunque confermando quanto disposto nel previgente testo.

Ai sensi del nuovo sesto comma dell'articolo 81, la definizione del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali e dei 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 demandati ad una apposita legge "rinforzata" da approvare a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Oltre a stabilire la forma, il legislatore indica anche i tempi entro i quali tale legge deve essere portata a conoscenza delle Camere per la relativa discussione e approvazione.

La nuova disciplina costituzionale in materia fiscale ha novellato, come già anticipato anche altri articoli della Carta, ci soffermiamo in particolare sull'art 97 Cost., che al primo comma prevede "le pubbliche amministrazione, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico". Attraverso tale disposizione il legislatore ha inteso generalizzare l'obbligo del perseguimento dell'equilibrio, estendendolo anche alle pubbliche amministrazioni non direttamente riconducibili allo Stato o agli Enti territoriali. Va inoltre inteso che nonostante il legislatore facesse un riferimento palese ai singoli bilanci di ciascun ente, il richiamo sembra implicare la necessità di un concorso dei singoli enti alla salvaguardia della stabilità finanziaria del complessivo settore pubblico. Il riferimento "in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea" sembra rendere applicabili le deroghe al vincolo del pareggio stabilite a livello europeo. "La modifica all'articolo 97 trova origine dalla volontà politica di non intervenire sulla prima parte della Costituzione, come da più parti richiesto nel corso dell'esame del provvedimento alla Camera dei deputati. Diversamente, il disegno di legge governativo aveva previsto una modifica dell'articolo 53 della Costituzione che attribuiva alla Repubblica il

perseguimento degli obiettivi dell'equilibrio dei bilanci e del contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni.

Nella relazione illustrativa che accompagnava il disegno di legge si evidenziava come «la collocazione più appropriata del principio del pareggio di bilancio sia nell'ambito dell'articolo 53 della Costituzione, cioè nella parte prima (diritti e doveri dei cittadini) e in particolare nel titolo IV, concernente i rapporti politici». In particolare, il nuovo principio si considerava strettamente correlato alle disposizioni contenute nei due commi dell'articolo 53, definite dalla relazione stessa norme fondamentali del sistema tributario, in quanto «la regola del pareggio di bilancio trova infatti la sua base nei principi dell'equità intergenerazionale e della sostenibilità delle politiche di bilancio».<sup>11</sup>

La legge costituzionale novella, inoltre, l'articolo 117 della Costituzione, inserendo la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici nel novero delle materie sulle quali lo Stato ha una competenza legislativa esclusiva.

Per quanto concerne la disciplina di bilancio degli enti territoriali, la legge costituzionale apporta talune modifiche l'articolo 119 della Costituzione, al fine di specificare che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), è assicurata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci; è inoltre costituzionalizzato il principio del concorso di tali enti all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Alla luce del sempre maggior decentramento delle funzioni e delle competenze finanziarie, richiede la più forte convergenza degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti a livello dello Stato centrale, chiamato in caso di scostamento dagli obiettivi a rispondere delle sanzioni elargite. «Il rischio conseguente è che l'attribuzione alle amministrazioni regionali e locali di una quota sempre più consistente della gestione della spesa pubblica, qualora non venga “bilanciata” da misure di più forte responsabilizzazione delle autonomie territoriali, possa tradursi in un incentivo che tende naturalmente ad accentuarsi nei momenti di contrazione delle risorse disponibili a causa della riduzione dei trasferimenti erariali e delle entrate proprie locali – ad assumere comportamenti opportunistici eccedendo nelle spese, per lasciare, poi, al Governo centrale l'onere di compensare gli effetti negativi sull'equilibrio complessivo dei conti pubblici, anche con ripiani straordinari (il c.d. trasferimento alla finanza statale degli oneri non coperti di quella locale) . L'applicazione del

---

<sup>11</sup> La legge costituzionale N.1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica di Paolo Canaparo, pag.7

principio del pareggio di bilancio alle autonomie territoriali deve peraltro ritenersi fortemente condizionata dal completamento del percorso di attuazione del c.d. federalismo fiscale, in quanto l'imposizione del vincolo fiscale non può che essere correlata ad un quadro delle risorse disponibili chiaro, ma soprattutto stabile.”<sup>12</sup>

Con una modifica al sesto comma dell'articolo 119 viene altresì precisato che il ricorso all'indebitamento - che la vigente disciplina costituzionale consente esclusivamente per finanziare spese d'investimento - è subordinato alla contestuale definizione di piani di ammortamento e alla condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. Gli investimenti devono dunque risultare compatibili con gli obiettivi programmatici e soprattutto sostenibili nel tempo.

### **3.3 LEGGE 243 DEL 24 DICEMBRE 2012**

Il legislatore italiano, recepite le linee guida, ha approvato con la legge numero 243 del 24 dicembre 2012, in attuazione di quanto disposto dal nuovo sesto comma dell'art 81 Cost., le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra entrate ed uscite dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso della pubblica amministrazione. L'attenzione è dunque posta non solo nei confronti del bilancio dell'Ente Stato in quanto tale, ma anche nei confronti degli enti territoriali e delle amministrazioni non territoriali, sancendo dunque il perseguimento di equilibrio e sostenibilità a tutti i livelli dell'apparato statale. Pur senza indicare nello specifico le grandezze finanziarie poste ad obiettivo, il legislatore ha optato per una disciplina più snella ed armonica con il quadro nazionale rispetto la legge 1/2012 introduttiva del principio, declinando gli obiettivi da perseguire nello specifico alla normazione comunitaria, al Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione (Fiscal Compact). In merito alla gerarchia delle fonti e al rapporto intercorrente del diritto interno con quello comunitario, è bene specificare che la legge 243/2012 è stata elevata a legge rinforzata. La legge assume dunque una funzione di “attuazione costituzionale” specificato in modo palese dal comma primo della stessa norma. Il comma 2 del medesimo articolo reca una clausola per la quale tale legge può essere “abrogata, modificata e derogata solo in modo espresso” da una legge successiva approvata con una maggioranza qualificata ai sensi dell'art 81 sesto comma. Pertanto non solo da tale clausola ma dalla base costituzionale della legge 243, derivano conseguenze dirette ai fini dei rapporti tra tale legge e altre fonti legislative statali, in particolare sulla legislazione inerente la finanza pubblica e la contabilità generale, disciplinata dalla

---

<sup>12</sup> Cfr. C.Goretti, L.Rizzuto, op.cit., pag. 10



legge 31 dicembre 2009 numero 196, sulla quale è presumibile un intervento tempestivo da parte del legislatore volto ad armonizzare quanto approvato prima che vengano attuate gran parte delle disposizioni della legge 243 in contrasto con quanto disposto dalla 196. Pertanto la conformità della legge 243 all'articolo 81 della Costituzione, sesto comma, è data non solo dal rispetto di quanto contenuto nella legge 1/2012, ma anche dal sistema di norme europee vigenti in materia di governance economica europea, che la stessa fonte costituzionale ha attuato e non può dunque contraddire avendo il Parlamento Italiano scelto la via della revisione Costituzionale come soluzione per il recepimento delle riforme attuate in Europa, che altri Paesi comunitari hanno scelto di non seguire proprio per avere una prospettiva costituzionale non vincolata per il futuro, in vista del superamento della crisi economica che ha spinto le istituzioni europee all'adozione di tali misure.

La legge costituzionale 1/2012 oltre a stabilire il termine entro il quale andava approvata la legge attuativa di quanto disposto, nell'art. 5 specifica che tale legge deve disciplinare, per il complesso delle pubbliche amministrazioni:

- “le verifiche preventive e consuntive sugli andamenti di finanza pubblica;
- 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;
- il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati - di cui alla lettera b) - corretti per il ciclo economico rispetto al PIL, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione;
- la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali ai sensi dell'articolo 81, Cost., al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo e il superamento del limite massimo degli scostamenti negativi cumulati, sulla base di un piano di rientro;
- l'introduzione di regole sulla spesa a salvaguardia degli equilibri di bilancio e per assicurare la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo;
- l'istituzione presso le Camere, nel rispetto dell'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;

- le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali, anche in deroga all'articolo 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
- il contenuto della legge di bilancio dello Stato
- la facoltà degli enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano) di ricorrere all'indebitamento;
- le modalità attraverso le quali i citati enti territoriali concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.”<sup>13</sup>

In termini generali particolare attenzione è dunque posta sulla verifica ex-post riguardo l'effettivo conseguimento degli obiettivi stabiliti, attraverso i meccanismi di controllo istituito non solo a livello comunitario ma prima di tutto presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il parametro del debito pubblico ha assunto un peso sempre crescente, essendo oggi forse quello a cui viene posta maggiore attenzione ed enfasi non solo in termini di finanza pubblica e conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, ma anche alla luce della stabilità e affidabilità di un Paese in ottica di “appetibilità” a investimenti privati, oggi vero motore alla crescita di lungo periodo.

Al capo II della legge numero 243 sono disciplinati in modo specifico i principi e le regole di bilancio riferite al complesso della pubblica amministrazione. Trovano dunque spazio la definizione di equilibrio di bilancio, l'introduzione di una regola sull'evoluzione della spesa e le regole di concreta sostenibilità del debito pubblico. Una coerente definizione del principio del pareggio di bilancio per le pubbliche amministrazioni è recata dall'art. 3 in relazione all'obiettivo di Medio Termine (MTO) stabilito dall'ordinamento europeo posto a parametro di riferimento per la determinazione della posizione fiscale di ciascun paese dell'Unione. L'MTO indicato dagli Stati membri nei rispettivi Programmi di stabilità e crescita, è definito in termini strutturali e dunque riferito al valore dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche calcolato al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee e una tantum (ossia quelle misure che hanno effetti transitori sul bilancio). Il perseguimento dell'obiettivo di medio termine dovrebbe consentire agli Stati membri di: affrontare le normali fluttuazioni cicliche conservando un valore del saldo nominale al di sotto del 3 per cento; garantire la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche assicurando la rapida convergenza verso livelli di debito prudenti. Infine, l'MTO

---

<sup>13</sup> Temi dell'attività Parlamentare. L'attuazione del principio del pareggio di bilancio.

dovrebbe consentire di disporre di adeguati spazi di manovra per l'adozione di politiche di bilancio, in particolare, con riferimento alla componente relativa agli investimenti pubblici. In particolare, nella fase di programmazione gli obiettivi programmatici di bilancio devono essere stabiliti in misura tale da consentire "almeno" il raggiungimento del valore dell'MTO o comunque di rispettare il percorso di avvicinamento programmato a tale obiettivo. In fase di valutazione ex-post, l'equilibrio si considera conseguito se il saldo strutturale del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche risulta almeno pari all'MTO, o coerente con il percorso di avvicinamento, secondo quanto indicato nei precedenti documenti di programmazione. In attuazione al secondo comma del nuovo articolo 81 della Cost. è tuttavia riconosciuta una deroga a perseguimento del pareggio di bilancio, espressamente menzionate dal legislatore, in particolare all' verificarsi di eventi eccezionali che la stessa legge indica nei casi di: grave recessione economia o eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, incluse gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese. Nelle circostanze indicate è dunque consentito il ricorso all'indebitamento su richiesta del Governo, sentita la Commissione europea e previa autorizzazione delle due Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti. Contestualmente la proposta del Governo dovranno essere anche congruamente aggiornati gli obiettivi di finanza pubblica mediante un'apposita relazione in cui venga indicato il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico fissato. Si può provare ad interpretare quanto detto, affermano, che un disavanzo di bilancio sarebbe ammissibile se frutto di risposta ad un andamento del ciclo economico o verificarsi di eventi eccezionali. Affermiamo dunque che si potrà lasciare operare gli stabilizzatori automatici del bilancio e far riferimento a una nozione di saldo corretta per il ciclo. "Vanno ricordati i seri problemi tecnici di cui soffrono gli indicatori corretti per il ciclo, che tra l'altro hanno indotto la Commissione europea a proporre l'introduzione di regole più semplici e facilmente verificabili come quella che richiede una dinamica della spesa in linea con il Pil (a meno che non sia finanziata da nuove imposte). La correzione per il ciclo è in genere basata sull'output gap, un indicatore soggetto per sua natura a revisioni successive. La stessa nozione di stabilizzatore automatico non è data per sempre: dipende dalla composizione del bilancio. Nel caso italiano, oggi gli stabilizzatori sono particolarmente deboli, soprattutto dal lato della spesa (per la scarsa rilevanza dei programmi di spesa di sostegno del reddito dei disoccupati). Distinguere a posteriori, come dovrà richiedere la legge «rinforzata», tra scostamenti dovuti al ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali sarebbe già complesso come programma di ricerca scientifica, rischia di diventare missione impossibile in un processo legislativo. È facile prevedere

che su questi temi si potrà sviluppare un ampio contenzioso di natura costituzionale con un ruolo improprio della Corte nella valutazione della politica economica (è il punto 3 della lettera degli economisti americani). Ciò non significa che non sia utile istituire, presso le Camere, un organismo indipendente di valutazione della finanza pubblica che tra gli altri abbia anche questi compiti. Occorre aver ben chiaro, tuttavia, che queste valutazioni sono per loro natura opinabili. L'utilità dell'organismo indipendente sta nella dialettica che determinerebbe con le strutture tecniche dell'esecutivo. Esso non potrà però svolgere funzioni di validazione e certificazione dei conti come qualcuno sembra immaginare. C'è poi la questione della deroga al principio del pareggio determinata da eventi eccezionali. Recessioni più gravi del normale, come quella che abbiamo vissuto nel 2008-2009, non possono essere affrontate solo con gli stabilizzatori automatici: richiedono una politica fiscale più aggressiva. Opportuno prevedere in questi casi una deroga al principio generale. Subordinarne l'autorizzazione a deliberazioni delle due Camere con una procedura aggravata (la maggioranza assoluta dei componenti) presenta qualche rischio di portare a situazioni di stallo, che invece andrebbero scongiurate. Va detto che alcune proposte prevedevano maggioranze anche più ampie di quella semplice (anche dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera)."<sup>14</sup> le regole stabilite sul saldo sono poi integrate con la previsione di una specifica regola fiscale sulla spesa. Viene stabilito che il tasso di variazione annuo della spesa della amministrazione pubbliche non possa crescere oltre il tasso di riferimento stabilito in coerenza con la normativa europea che ai fini del consolidamento delle finanze pubbliche prevedono un vincolo alla crescita della spesa. Tale previsione richiama uno dei principi alla base della nuova governance economica europea, ossia il concetto di una politica di bilancio prudente basata su una regola di evoluzione della spesa la cui funzione è quella di agevolare il percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio termine. In particolare, il Patto di stabilità e crescita rivisto introduce il concetto di *expenditure benchmark*, in base al quale nell'esaminare i progressi ottenuti dagli Stati membri verso il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, il Consiglio UE e la Commissione valuteranno l'evoluzione della spesa pubblica rispetto al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale. Sarà dunque compito del governo indicare all'interno dei documenti programmatici il valore nominale coerente con tale regola. Nel corso dell'esercizio in oggetto saranno poi posti in essere gli strumenti di monitoraggio, affidato al Ministero dell'Economia, sull'andamento di tale indice ed eventuali scostamenti vedranno il Governo impegnato a trasmettere una specifica relazione al Parlamento. Nel dare attuazione al primo comma dell'art Cost. n.97, la legge stabilisce un principio

---

<sup>14</sup> [www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/Fascicolo/Pisauro-CERADI](http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/Fascicolo/Pisauro-CERADI).

generale sulla sostenibilità del debito pubblico sulla in coerenza con quanto stabilito dalla normativa dell'Unione Europea. A tal fine si stabilisce che i documenti di programmazione e di bilancio definiscano gli obiettivi che si intende conseguire per quanto attiene al rapporto debito/Pil che come è dovrebbe assestarsi entro il valore limite di riferimento del 60% del debito rispetto al Pil. Qualora si presenti un'eccedenza rispetto a tale rapporto in sede di definizione degli obiettivi programmatici bisogna tener conto della necessità di garantire una riduzione dell'eccedenza rispetto a tale valore in coerenza al criterio e la disciplina in materia di fattori rilevanti previsti dal medesimo ordinamento dell'UE. In particolare, si prevede una riduzione della quota del debito pubblico eccedente il 60 per cento del prodotto interno lordo ad un ritmo annuale medio nel triennio pari ad almeno un ventesimo della medesima eccedenza. Nell'applicazione di tale parametro di riferimento si tiene conto dell'influenza della congiuntura sul ritmo di riduzione del debito, nonché di alcuni fattori rilevanti – cui fa riferimento la legge in esame – concernenti, tra l'altro, le passività connesse all'invecchiamento della popolazione e il livello del debito privato.

Al capo III è prevista una disciplina specifica tesa a far fronte a eventuali scostamenti degli andamenti di finanza pubblica rispetto gli obiettivi programmatici, diversi per il caso già considerato di eventi eccezionali. È comunque previsto un meccanismo di correzione volto ad assicurare il ritorno all'obiettivo programmatico, a tal fine è stata introdotta un'attività di monitoraggio affidata al Ministero dell'Economia, compiuta in corso d'anno. In caso da tale attività di controlli si rilevi il rischio che si determinino scostamenti rispetto agli obiettivi programmatici il Governo “riferisce alle Camere”, cui, pertanto spetteranno le conseguenti eventuali determinazioni. Nel caso in cui il Governo accerti, in base ai dati di consuntivo rilevati, che si è verificato, rispetto all'obiettivo programmatico stabilito, uno scostamento negativo del saldo strutturale - riferita al risultato dell'esercizio precedente ovvero, in termini cumulati, a quelli dei due esercizi precedenti - pari o superiore allo “scostamento considerato significativo” dall'ordinamento dell'Unione europea e al Fiscal compact, e qualora valuti che tale scostamento si possa riflettere anche sugli obiettivi per l'anno in corso e per quelli successivi del periodo di programmazione, deve evidenziarne le cause ed indicare le misure correttive tali da assicurare il ritorno all'obiettivo programmatico entro l'anno successivo a quello in cui si è rilevato lo scostamento. Nei documenti di programmazione finanziaria sono indicate l'entità e l'articolazione temporale delle misure correttive medesime a carico delle pubbliche amministrazioni centrali, territoriali ed enti di previdenza, anche tenendo conto del rispettivo concorso allo scostamento.

Al capo IV, dando attuazione all'art 119, comma 2 e 6, della Costituzione come riformulato dalla riforma costituzionale precedentemente menzionata, sono specificate le disposizioni volte per assicurare l'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico. In particolare, la legge stabilisce che i bilanci di regioni, comuni, province, città metropolitane e province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano:

a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali (come previsto dal TUEL per gli enti locali);

b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti (la quota in conto interessi è già inclusa nell'ambito delle spese correnti). Tale formula implica che le entrate correnti debbano assicurare risorse sufficienti per rimborsare i prestiti assunti.

Viene dunque introdotto l'obbligo di adottare misure di correzione per il recupero dell'eventuale squilibrio riscontrato nei saldi, sia nel saldo complessivo che in quello di parte corrente. Nel caso invece si abbia il conseguimento di saldi positivi, il legislatore ha previsto la possibilità di utilizzare gli stessi a estinzione del debito maturato dall'ente, se è altresì prevista, nel rispetto dei vincoli comunitari e dell'equilibrio dei bilanci, la possibilità dell'utilizzo degli avanzi di amministrazione per finalità di investimento. In caso di mancato conseguimento degli dell'equilibrio gestionale, la legge dello Stato oltre alla possibilità di applicare sanzioni nei confronti degli enti territoriali in difformità, da la possibilità di prevedere ulteriori obblighi in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità. Per quanto concerne l'indebitamento, si prevede che lo stesso sia consentito solo per il finanziamento delle spese di investimento e con l'obbligo di adozione di piani di ammortamento per il rimborso del debito di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, con evidenziazione delle obbligazioni che incidono sui singoli esercizi e delle corrispondenti modalità di copertura. Le operazioni d'indebitamento sono effettuate sulla base di una procedura di intesa a livello regionale, per garantire, nell'anno di riferimento, che l'accesso al debito dei singoli enti territoriali avvenga nel rispetto dell'equilibrio complessivo a livello di comparto regionale (comprensivo cioè di tutti degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione), misurato in termini di "gestione di cassa finale" del saldo complessivo. Tali previsioni corrispondono a quanto previsto nell'articolo 119, sesto comma della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale n. 1/2012, il quale

dispone, quale condizione per il ricorso all'indebitamento, oltre alla predisposizione di piano di ammortamento anche il rispetto dell'equilibrio di bilancio per il complesso degli enti di ciascuna regione. E' comunque consentito a ciascun ente territoriale di ricorrere all'indebitamento al di fuori dell'intesa - nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione precedentemente regolarmente approvato.

Al verificarsi di eventi eccezionali o durante fasi avverse del ciclo economico, il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, è assicurato da una specifica disciplina che prevede in particolare l'istituzione di un Fondo straordinario, alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso dello Stato all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo del saldo del conto consolidato. Per quanto attiene al concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico, la legge prevede che nelle fasi favorevoli del ciclo economico sia determinata, nei documenti di programmazione, la misura del contributo del complesso di tali enti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, tenendo conto della quota delle maggiori entrate proprie degli enti influenzata dal ciclo. Il riparto di tale contributo è demandato ad un D.P.C.M., da adottare sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, previo parere delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico.

Al capo V reca le disposizioni volte a prevedere l'equilibrio di bilancio anche nei confronti delle amministrazioni non territoriali; il principio (articolo 13) è definito, per gli enti che operano in contabilità finanziaria, sia in fase di previsione che di rendiconto, come il conseguimento di un saldo non negativo in termini di cassa e di competenza tra le entrate e le spese finali, mentre si rinvia a criteri da stabilire con legge dello Stato per gli enti che adottano esclusivamente la contabilità economico-patrimoniale. Ancora con legge dello Stato potranno essere disposti ulteriori criteri per assicurare l'equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali, anche tenendo conto delle "caratteristiche" dell'ente, nonché il recupero di eventuali disavanzi e sanzioni conseguenti al mancato conseguimento dell'equilibrio.

Il capo VI reca le norme relative al bilancio dello Stato, definendo sia il principio dell'equilibrio, sia il contenuto proprio della legge di bilancio, in linea con quanto previsto dalla nuova formulazione dell'articolo 81 della Costituzione. Viene stabilito che l'equilibrio del bilancio dello Stato corrisponde ad un valore del saldo netto da finanziare, o da impiegare, coerente con gli obiettivi programmatici stabiliti nei documenti di programmazione finanziaria e che deve essere indicato

nella legge di bilancio per ciascuno degli anni del triennio di riferimento. I maggiori oneri derivanti dalla legge di bilancio devono quindi risultare compatibili con il rispetto dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio inteso in termini di coerenza con gli obiettivi di saldo del conto economico consolidato volti ad assicurare il conseguimento dell'obiettivo di medio termine i coerenza con quanto stabilito rispettando i parametri fissate in sede europea. In attuazione di quanto disposto dal nuovo sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione, la legge nel disciplinare il contenuto della nuova legge di bilancio prevede l'unificazione in un unico documento, articolato in due sezioni, di cui contenuti sono analoghi a quelli precedentemente contenuti nella legge di stabilità e legge di bilancio. In particolare, i contenuti e le funzioni fondamentali del nuovo disegno di legge di bilancio sono suddivisi in due sottosezioni: la prima che svolge essenzialmente le funzioni dell'attuale disegno di legge di stabilità e la seconda che assolve in sostanza quelle dell'attuale disegno di legge di bilancio. Quanto alla prima sottosezione, viene ribadito - come previsto dalla vigente legge di contabilità con riferimento alla legge di stabilità - il divieto per la legge di bilancio di contenere norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, nonché interventi di natura localistica o micro settoriale. Quanto alla seconda sottosezione del disegno di legge di bilancio, recante le previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente, si conferma la classificazione delle spese in missioni e programmi e la possibilità di introdurre proposte di rimodulazioni delle dotazioni finanziarie alle condizioni e nei limiti previsti dalla legge dello Stato. In conformità a quanto previsto dalla vigente normativa contabile, le unità di voto parlamentare restano costituite, per le entrate, dalle tipologie e, per la spesa, dai programmi. La legge di bilancio dunque supera la sua valenza meramente formale, divenendo una vera e propria legge sostanziale. In particolare, la nuova legge di bilancio assume una portata decisionale più ampia, attraverso la possibilità di introdurre disposizioni volte a innovare la legislazione vigente (funzione propria dell'attuale disegno di legge di stabilità). Il carattere sostanziale attribuito alla legge di bilancio non si estende alla legge di assestamento, con la quale potranno essere disposte soltanto variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie, anche se di unità di voto diverse. È sostanzialmente confermata la struttura del bilancio, in relazione alla quale si prevede che le entrate siano ripartite in titoli, entrate ricorrenti e non ricorrenti e tipologie, mentre, per quanto riguarda le spese, il bilancio sia articolato in missioni e programmi 17. Per rendere espliciti gli effetti in termini di contabilità nazionale è previsto (al comma 6 dell'articolo 15) che il disegno di legge di bilancio sia accompagnato da una nota tecnico illustrativa che ha carattere conoscitivo ed espone il raccordo tra il disegno di legge di bilancio e il conto consolidato della PA, i contenuti della manovra annuale



e i relativi effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica. Allo scopo di consentire un'adeguata valutazione delle innovazioni proposte, il comma 7 dispone che il disegno di legge di bilancio sia corredato di una relazione tecnica riguardante le disposizioni innovative contenute nella prima sezione e le proposte di rimodulazione contenute nella seconda. È inoltre prevista per ciascuna disposizione, la quantificazione degli effetti, e le relative coperture finanziarie, nonché la redazione di un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari complessivi della norma.

Il capo VII della legge reca l'istituzione dell'organismo indipendente previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera f), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che viene denominato "Ufficio parlamentare di bilancio", avente le funzioni di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e valutazione dell'effettiva osservanza delle regole di bilancio. Suddetto organo ha sede presso la Camera dei deputati ed è composto da tre membri nominati d'intesa dai Presidenti delle Camere nell'ambito di un elenco di dieci soggetti con competenza a livello sia nazionale che internazionale in materia di economia e finanza pubblica indicati dalle Commissioni bilancio di ciascuna Camera, a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti. L'Ufficio ha dunque una composizione collegiale ed esercita le proprie funzioni in piena autonomia ed indipendenza sia di giudizio che di valutazione. I membri durano in carica sei anni e non possono essere riconfermati. La carica rivestita investe i membri di incompatibilità con altra attività professionale. Possono essere revocati per gravi violazione dei doveri d'ufficio. In ordine alle funzioni svolte dall'Ufficio, esse concernono analisi, verifiche e valutazioni relative, oltre che alle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, all'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo, agli andamenti di finanza pubblica ed all'osservanza delle regole di bilancio, all'attivazione ed all'utilizzo del meccanismo correttivo ed agli scostamenti rilevanti dagli obiettivi derivanti da aventi eccezionali, alla sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo e infine, ad ulteriori temi economico-finanziari rilevanti.

Il capo VIII reca disposizioni volte ad affidare il controllo sui bilanci delle amministrazioni pubbliche e disposizioni transitorie e finali. In particolare, si stabilisce che la Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del rispetto dell'equilibri dei bilanci, svolga, anche in corso di gestione, il controllo successivo sulla gestione dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, nonché delle amministrazioni pubbliche non territoriali. Per quanto concerne le disposizioni finali, la legge stabilisce che, ad eccezione del Capo IV - relativo l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali, e della nuova disciplina in materia di contenuto della legge di bilancio - di cui si

prevede l'applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2016, le disposizioni della medesima legge si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2014.

### **3.4 MODIFICHE ALLA LEGGE 196**

In attuazione all'articolo 15 della legge numero 243 del 24 dicembre 2012, è stata approvata la legge numero 163 del 4 agosto 2016 recante "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009 n. 196", concernenti il contenuto della legge di bilancio. Questa costituisce il punto di arrivo di un lungo processo di riforma delle regole riguardanti la finanza pubblica e il bilancio dello Stato, in un'ottica di implementazione del concetto di programmazione economico-finanziaria, di governo della finanza pubblica e di migliore allocazione delle risorse pubbliche. Tuttavia essa manifesta il punto di arrivo della forte esigenza di disporre di un quadro normativo che si configuri unitario per tutte le amministrazioni pubbliche garantendo prima di tutto un coordinamento fra i vari livelli di governo in termini di finanza pubblica, di consentire una più efficiente interlocuzione tra il legislatore e l'esecutivo in particolare nella fase di formazione del bilancio dello Stato, consentendo all'Organo legislativo di meglio comprendere le scelte allocative compiute dal Governo, senza dimenticare infine l'adeguamento delle norme statuali agli impegni assunti di sede comunitaria facendo particolare riferimento al Patto di stabilità e crescita avente alla base l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica e riduzione del debito sovrano. La nuova riforma della Legge di bilancio dunque rappresenta attualmente l'approdo raggiunto dal legislatore e al termine di un percorso le cui origini si possono far risalire alla legge 5 agosto 1978 n. 468 attraverso la quale il legislatore in attuazione al comma sei dell'articolo 81 conferì alla legge di bilancio un carattere formale. Numerose poi le modifiche successive quali appunto la legge 5 agosto 1978 n. 468, Legge 23 agosto 1988 n. 362, Legge 25 giugno 1999, n. 208, Legge 31 dicembre 2009 n. 196 e le sue deleghe, Legge 7 aprile 2011 n. 39, Legge 23 giugno 2014 n. 89 – Decreti legislativi 5 maggio 2016 n. 90 e n. 93 e infine Legge 4 agosto 2016 n. 163 che ha come elemento di assoluta novità l'integrazione in un unico provvedimento della Legge di stabilità e la Legge di bilancio. La ratio sottesa alla scelta del legislatore è quella di sottoporre al Parlamento un solo provvedimento in cui siano illustrate le priorità dell'intervento pubblico in materia di bilancio considerato in maniera unitaria, coerente ed organizzato in macro- aree.

Attraverso tale legge sono state pertanto apportate talune modifiche alla legge di contabilità e finanza pubblica, volte, in via generale, ad assicurare la coerenza della programmazione finanziaria

delle amministrazioni pubbliche con le procedure e i criteri stabiliti in sede europea. A tal fine sono stati rivisitati in particolare il ciclo e gli strumenti della programmazione economico-finanziaria e sono state introdotte alcune disposizioni volte a rafforzare la disciplina fiscale, in linea con le indicazioni formulate dalle istituzioni comunitarie ai fini della riduzione del deficit e del debito. Per quanto attiene al ciclo di bilancio, si è giunti ad una sostanziale riorganizzazione delle date di presentazione e approvazione dei principali documenti di programmazione tenendo conto del nuovo calendario stabilito in sede europea alla luce dell'introduzione del "semestre europeo". L'intero processo di programmazione nazionale è stato anticipato alla prima parte dell'anno fissando nello specifico al 10 aprile la presentazione alle Camere, per le successive deliberazioni parlamentari, del Documento di Economia e Finanza, introdotto dalla legge n.39 del 2011 in sostituzione della Decisione di finanza pubblica - , che costituisce il principale strumento di programmazione economica e finanziaria. Il DEF, che nel corso della storia ha cambiato più volte nome, è il principale documento programmatico del Paese e si occupa di una programmazione almeno triennale. Attraverso quest'ultimo si definiscono gli obiettivi di finanza pubblica, si aggiornano le previsioni e si espongono gli interventi necessari per raggiungere gli obiettivi stabiliti. Il DEF viene prima deciso dal Governo e poi presentato al Parlamento per la necessaria approvazione. Tuttavia, si presenta un passaggio intermedio determinante presso il Parlamento Europeo che ne deve approvare il contenuto dato che si tratta di un testo programmatico che subisce fortemente l'influenza europea. Il documento è composto da tre parti: la prima curata dal dipartimento del Tesoro e prende il nome di "programma di stabilità dell'Italia", la seconda, più analitica, è deputata a "fotografare" la situazione attuale ed è redatta a cura della Ragioneria Generale dello Stato e prende il nome di "Analisi e tendenze della finanza pubblica", la terza , infine, reca le indicazioni sullo stato delle Riforme ed è concordata dal dipartimento del Tesoro con quello delle Politiche comunitarie e prende il nome di "Programma Nazionale di riforma". La presentazione del DEF nella prima metà del mese di aprile consente alle Camere di esprimersi sugli obiettivi programmatici in tempo utile per l'invio, entro il 30 aprile, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, del Programma di Stabilità e del PNR, che potrà, in questo modo, tener conto delle indicazioni fornite nell'Analisi annuale della crescita, predisposta all'inizio di ciascun anno dalla Commissione europea. Anche sulla base delle eventuali raccomandazioni formulate dalle autorità europee nel mese di giugno-luglio, nonché al fine di tener conto di variazioni degli andamenti macroeconomici e di finanza pubblica rispetto alle previsioni del DEF, è prevista la presentazione, entro il 27 settembre di ciascun anno, di una Nota di aggiornamento del Documento

di economia e finanza. La Nota consente di tener conto d'informazioni e dati più dettagliati rispetto a quelli disponibili nel mese di aprile e di procedere all'eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici fissati dal DEF, al fine di prevedere una loro diversa ripartizione tra i diversi sotto settori del conto economico della pubblica amministrazione lo Stato, nonché di recepire le raccomandazioni approvate dal Consiglio europeo nel corso del primo semestre dell'anno. La fase di attuazione degli obiettivi programmatici contenuti nel DEF (o nella Nota di aggiornamento) dovrà essere realizzata in autunno, attraverso la presentazione alle Camere, entro il 20 ottobre di ciascun anno, del disegno di legge di bilancio, che costituisce ora l'unico provvedimento che reca la manovra triennale di finanza pubblica. Tale termine segue il 15 ottobre, termine per la presentazione in sede europea del progetto di documento programmatico di bilancio. Entro il successivo mese di gennaio dovranno essere presentati gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, che sono stati a loro volta precedentemente indicati nel DEF ovvero nella Nota di aggiornamento del medesimo.

La nuova struttura del bilancio, in un'ottica di semplificazione, è destinata ad articolarsi in due sezioni: la prima ricalcando i contenuti della Legge di stabilità, riguarderà le misure destinate alla realizzazione dei programmi di finanza pubblica illustrati nel Documento di economia e finanza e nella Nota di aggiornamento; la seconda riguarderà le previsioni di entrata e di spesa espresse in termini di competenza e di cassa, a legislazione vigente, e le proposte di rimodulazione della spesa, qualora ciò si renda necessario e da introdurre secondo una procedura ad hoc prevista dal legislatore.

Conseguentemente muta, come già ampiamente dibattuto, la tempistica della sessione di bilancio; alcuni dei termini per la presentazione dei documenti di programmazione e di bilancio sono stati posticipati in maniera da consentire l'esame anche dei dati definitivi ISTAT, che ora assumono una nuova valenza dal momento che devono anche essere inseriti nel nuovo documento relativo agli indici di benessere equo e sostenibile (BES). Questa relazione rappresenta una sorta di rivoluzione culturale nel sistema del bilancio poiché consentirà di valutare come incide nella società la manovra di politica economica. Verranno dunque esaminate le indicazioni fornite dall'ISTAT che procederà prendendo in considerazione, oltre ai parametri finora adottati per le sue rilevazioni, anche ulteriori indici che potranno anche non essere solamente di natura economica ma che dovranno tener conto degli indicatori di benessere connessi alla qualità della vita degli italiani, alla qualità dei servizi ed anche alla qualità dell'ambiente ai fini di una valutazione complessiva della sostenibilità dello stato di benessere sociale contesto nel quale incide la manovra economica.

Con la nuova legge è inoltre eliminata la previsione delle clausole di salvaguardia. Si prevede che nel caso di leggi i cui oneri siano individuati mediante previsioni di spesa, il ministero dell'Economia dovrà provvedere al monitoraggio degli oneri, per prevenire il verificarsi di eventuali scostamenti rispetto alle previsioni di spesa. Se si stanno per verificare scostamenti, sarà il Mef in prima battuta a recuperare le risorse mancanti tagliandole dagli stanziamenti del ministero competente. Se questo non dovesse ancora bastare, allora interverrà Palazzo Chigi emanando un dpcm (Decreto del presidente del consiglio dei ministri) da approvare in Consiglio dei ministri e inviare alle Camere per provvedere alla riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa. Viene inoltre previsto che per le misure pluriennali nel caso in cui si stia per verificare uno scostamento, per gli anni successivi a quello in corso, la compensazione degli effetti che eccedono le previsioni di spesa si provvederà all'interno della legge di Bilancio.

## CONCLUSIONI

Richiamando ancora una volta l'attenzione sulla crisi dei debiti sovrani avvenuta a partire dal 2010, con particolare ricaduta sull'Italia, che ha evidenziato in modo esplicito e ineluttabile le debolezze nel settore economico monetario dell'Europa, mettendo sotto processo l'intero percorso di integrazione che ha portato alla creazione dell'Unione prima e l'adozione dell'Euro poi. È doveroso affermare che una moneta comune implica senz'altro benefici quali costi di transazione inferiori, maggiore trasparenza e assenza di rischio di cambio tra i Paesi che l'adottano. Infondo, una moneta comune riduce le opzioni politiche per contrastare gli shock asimmetrici, in particolare la costituzione di una Banca Centrale comune, che assoggetta tutti i paesi membro alla medesima politica monetaria, non consente più i meccanismi di fluttuazione di tasso dei cambi, strumento che aveva consentito agli Stati il conseguimento di non pochi vantaggi. Da non sottovalutare neanche la scelta di non dotare la Banca centrale europea della funzione di prestare di ultima istanza, funzione riconosciuta in genere alle Banche Centrali, che avrebbe sicuramente dato maggiore stabilità al sistema nel suo complesso. È solo con la crisi finanziaria globale che si sono manifestate tutte le vulnerabilità agli shock asimmetrici che hanno condotto ad una crisi senza precedenti per il Vecchio continente, la peggiore da settant'anni.. A fronte della crisi sopra menzionata, come già anticipatamente dibattuto, gli Stati Membri hanno adottato una serie di misure volte a contrastare, o quanto meno contenere, questi squilibri tra queste troviamo sicuramente la rifondazione della governance economica e la creazione del Meccanismo Europeo di stabilità, che permetterà di reagire a rischi diversi. Attraverso documenti politici a partire dal 2012 si è iniziato a delineare la visione per l'evoluzione dell'UEM, in particolare, attraverso l'idea della introduzione di una capacità fiscale per l'area della valuta, anche attraverso un bilancio dell'area euro dedicato, si implicherebbe almeno una parziale delega della competenza di bilancio a livello non più nazionale bensì comunitario. Questo non va confuso con il Meccanismo europeo di stabilità, detto anche Fondo Salva Stati, istituito attraverso le modifiche al Trattato di Lisbona approvate il 23 marzo 2011 dal Parlamento Europeo, che viene a configurarsi come un'organizzazione internazionale a carattere regionale nato come fondo finanziario europeo per la stabilità finanziaria dell'area-euro. Risulterebbe riduttivo l'introduzione di un Bilancio comune senza poi dotare organi preposti, non di carattere nazionale bensì sovranazionale, di un potere decisionale e di indirizzo pari agli attuali Ministri delle Finanze nazionali. Dunque, gli Stati non si sono limitati ad adottare misure immediate ma hanno anche, attraverso una prospettiva di lungo periodo, a fronte di rafforzare ulteriormente l'Unione Economica e Monetaria. I lavori svolti dalle Istituzioni comunitaria hanno portato nel

giugno del 2015, attraverso la relazione dei cinque Presidenti, a precisare i passi specifici e gli elementi istituzionali volti a perfezionare e completare l'Unione monetaria. Tra le diverse opzioni in discussione troviamo l'introduzione di strumenti automatici di stabilizzazione e maggiore spazio per la discrezionalità politica. Interessante anche il lavoro svolto dalla Commissione per il bilancio del Parlamento Europeo e dalla Commissione per lo sviluppo economico che attraverso i propri relatori hanno presentato, nel 2016, un progetto di relazione di bilancio per l'area Euro che si fonda su tre diversi pilastri: strumenti per incentivare le riforme strutturali, strumenti per contrastare shock asimmetrici nei singoli Stati membri e infine strumenti volti a attenuare gli effetti di shock simmetrici per l'area dell'euro nel suo complesso. Nel discorso sullo stato dell'Unione del 2017, attraverso le parole del Presidente della Commissione Europea, è possibile comprendere la forte determinazione di proseguire il percorso di integrazione attraverso l'estensione dell'Euro a tutta l'Europa e dunque renderla non solo la moneta di un gruppo selezionato di Stati. Dal punto di vista prettamente economico è stata invece manifestata la volontà di incoraggiare tutti gli Stati membri ad accedere all'Unione bancaria e ridurre i rischi che restano a livello nazionale. In particolare, il Presidente Juncker ha affermato "Voglio un'Unione economica e monetaria più forte(...). Abbiamo bisogno di un Ministro europeo dell'Economia e delle Finanze. Non intendo creare tale funzione tanto per fare. Chiedo efficienza."

Si è dunque delineata la visione sull'Europa, con particolare attenzione rivolta al progetto di istituzione di un ministro unico che diventi il manager di cui l'euro e l'economia dell'Europa hanno bisogno. Questo sarebbe deputato al perseguimento dell'interesse generale dell'economia della zona euro e rappresentante a livello mondiale. Attraverso tale figura si otterrebbe un rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche e una maggior vigilanza sulle norme economiche, di bilancio e finanziarie. Suo inoltre il compito di pronunciarsi sull'adeguatezza della politica di bilancio per la zona euro e funzione di sostegno alla politica monetaria della Banca centrale europea. Infine, potere di vigilanza sull'utilizzo degli strumenti di bilancio, compresi il sostegno rivolto alle riforme strutturali, di stabilizzazione e convergenza degli Stati membri verso gli obiettivi prefissati. Quanto alla collocazione istituzionale, affinché sia creata un'autorità politica forte che salvaguardi gli interessi dell'intera Eurozona, il Ministro, diventerebbe vice-presidente della Commissione Europea, risponderebbe dunque del suo operato al Parlamento europeo, presiederebbe inoltre l'Eurogruppo, in cui siedono i Ministri delle finanze degli Stati, e vigilerà sull'operato del Fondo monetario europeo che dovrà essere istituito.

Oltre a quanto prospettato dal massimo esponente della Commissione, la posizione dei singoli Stati sono non poco differenti. Su un tema che tutti giurano di condividere, regna una voluta ambiguità dovuta principalmente alla volontà di difendere al massimo gli interessi particolari dei singoli Stati. Nella sostanza ognuno invoca un ministro unico, ma ognuno ne intende uno diverso. Le due principali correnti vedono da un lato l'idea della "condivisione di sovranità", la seconda "condivisione del rischio". È facilmente intuibile che secondo la prima accezione, condivisione di sovranità può essere tradotto come controllo sull'operato degli stati membro. Il Ministro dovrebbe in particolare avere il potere di monitorare i livelli dei debiti dei Paesi membri dell'Eurozona ed eventualmente porre i veti sui bilanci degli Stati. Detto altrimenti questa figura si ritroverà a ricoprire una funzione di supervisione dell'area euro, limitato da delle regole, dunque una figura poco incisiva. Totalmente diversa invece la visione di chi vede la necessità di introdurre un Ministro cui alla base del suo operato vi sia il concetto di "solidarietà europea". In particolare, condivise dei rischi vuol dire trasferimenti di finanza all'interno dell'area euro, visti come condizione essenziale per un corretto ed efficiente funzionamento della moneta unica. La proposta alla base ha la possibilità di dotare di qualche potere discrezionale su una capacità fiscale dell'area. Dunque, in antitesi alla figura di supervisore si avrebbe una figura di gestore di finanza. Questa è stata la possibilità particolarmente acclamata dallo stesso Mario Draghi quale Presidente della Banca Centrale Europea. Sempre da più parti si leva a gran voce la richiesta di creare un collegamento tra le due visioni, cominciando con la responsabilità del Ministro Unico, procedendo con la dotazione di strumenti e terminando con i meccanismi di controllo democratico.

L'introduzione di un super ministro con superpoteri, dunque un'autorità forte, trova giustificazione fondamentalmente per due motivi: le politiche adottate da uno stato posso influenzare attraverso "esternalità negative" gli altri Stati, come nel caso di debito eccessivo da parte di uno Stato che in caso di crisi vedrebbe la necessità di un intervento da parte degli altri. In secondo luogo, anche se tutti i membri rispettassero le regole stabilite, poste a base di una corretta coesistenza, la presenza di economie eterogenee non darebbe stabilità. Come nel caso di differenze anche relativamente piccole nella crescita e inflazione, sarebbero amplificate in modo notevole dagli effetti pro- ciclici di una politica monetaria che è per definizione comune. Detto altrimenti, data la presenza di squilibri, risulta difficile per i singoli Stati rettificarli, dal momento che gli aggiustamenti attraverso il tasso di cambio nominale non sarebbero possibili. Dato poi il caso di divergenze piuttosto elevate, ognuno minaccerebbe il funzionamento dell'intera Eurozona. Da quanto sovra detto discendono ulteriore responsabilità e poteri di cui dotare il Super ministro. In primo luogo, trova spazio



necessariamente il potere di coordinamento delle politiche fiscali ed economiche, con l'obiettivo di indirizzare verso la stessa direzione una miriade di strumenti che oggi esistono ma sono strabici: la procedura per deficit eccessivo, il patto di stabilità e crescita, la procedura per squilibri macroeconomici. L'inefficienza degli strumenti attuali è data anche dal fatto che questi siano guidati da figure a cui è riconosciuto un peso politico relativamente scarso, oggi commissario europeo agli affari economici e monetari e il presidente dell'euro gruppo. Fondere queste due figure, oggi irrilevanti, potrebbe far superare questi limiti e creare una voce forte nell'area euro, spingendo anche attraverso lo strumento delle sanzioni, gli Stati a evitare l'emergenza delle già citate "esternalità negative". D'altro canto, si condurrebbe una politica fiscale per l'area euro non più neutrale come è stato sino ad ora, periodo nel quale il dibattito si è concentrato su cosa dovessero fare i singoli Stati, ma mai su dove dovesse andare l'eurozona del suo complesso. Una seconda responsabilità-potere si sostanzierebbe nell'esercizio di supervisionare e difendere politicamente il rispetto delle regole. Un concetto questo che trova il pieno appoggio della politica tedesca. Una volta delineate ex ante le politiche, si tratterebbe di esigere il rispetto ex-post. Sarebbe tuttavia un potere limitato dal controllo di rappresentanti dell'organo legislativo europeo e dagli organi legislativi nazionali e avrebbero due caratteristiche essenziali per un vero potere: la responsabilità e l'accountability, cioè la necessità di rendere conto dei risultati conseguiti, principalmente in un'ottica di raggiungimento di quanto prefissato. Rimarcando i caratteri della solidarietà, il nuovo ministro dovrebbe anche aiutare ad attutire gli shock regionali. L'Europa nel suo complesso, come d'altronde tutte le aree, presenta regioni con caratteristiche e andamenti economici estremamente eterogenee. La differenza diventa poi maggiormente evidente a seguito di crisi economiche più o meno intense, che determinano un aumento del divario già esistente. Sarebbe per questo opportuno, in un'ottica complessiva, facilitare i trasferimenti ai Paesi non in grado di riprendersi dalle crisi solo attraverso le riforme internamente approvate. Oggi tutto il costo di questi investimenti, necessari per mettere in piedi queste riforme, ricade esclusivamente sui singoli Stati. La presenza di un ministro con un bilancio da gestire potrebbe invece permettere a livello europeo di supportare investimenti di carattere pubblico in tempi di consolidamento fiscale o per contribuire con un peso maggiore, alla reazione in caso di shock esterni asimmetrici. Infine, non per importanza, con la figura unica si supererebbe il problema della rappresentanza, conferendo a quest'ultimo il potere di condurre i negoziati come un "broker onesto", diventando la faccia dei programmi di assistenza e diventerebbe responsabile dei risultati ottenuti.

Dopo aver evidenziato quelle che potrebbero essere le funzioni attribuite al Ministro europeo, è necessario indicarne la determinazione del sottostante su cui poter esercitare quanto detto. Se non vengono dunque costituiti strumenti atti ad accompagnare quanto prospettato, il tutto rimarrebbe solo negli intenti. Gli strumenti necessari possono essere sintetizzati nel bilancio europeo per gli investimenti e un Fondo monetario europeo.

Per quanto attiene al primo, esso servirebbe a mantenere la disponibilità per far fronte a shock specifici dei Paesi, come il caso di terremoti, crisi di rifugiati o altri eventi eccezionali di forte impatto sui conti pubblici. Questo permetterebbe di superare le continue richieste di flessibilità avanzate dai paesi in difficoltà e consentirebbe maggiore coesione e stabilità dell'intera area nel fronteggiare le emergenze. Seconda funzione essenziale, che consiste nella trasformazione del meccanismo europeo di stabilità in un Fondo monetario europeo, il bilancio comune della zona euro dovrà essere usato per rafforzare gli investimenti e la convergenza economica tra i paesi membri dell'unione monetaria. Quanto alla dimensione del bilancio comune si parta di una cifra compresa tra i 10 e i 40 miliardi di euro. Tra le fonti di finanziamento è stata caldeggiata la future Web tax. Sta di fatto che già il solo procedere in questa direzione è un grande successo se si pensa che Berlino è sempre stata contraria a un bilancio specifico per la zona euro temendo che rientrasse dalla finestra un principio vietato dai trattati quale appunto il trasferimento permanente di fondi agli Stati. Per questo motivo, l'accesso al bilancio dovrà rispondere a precisi criteri e condizioni. E gli stati in difficoltà potranno beneficiarvi attraverso prestiti a breve termine. Si sta inoltre lavorando alla possibilità di rendere il Fondo il salvagente finanziario per le risoluzioni bancarie. Particolare attenzione è dunque rivolta nei confronti delle riforme strutturali portate avanti dai singoli Paesi, che, quando affrontate con serietà e unità di intenti, hanno impatti più che positivi sull'intero sistema non solo sulla crescita di breve periodo, ma soprattutto su quella di lungo periodo. Si tratterebbe dunque di creare dei meccanismi di "premio" in quanto i soldi comunitari per gli investimenti non verrebbero riconosciuto in caso di circostanze estreme, data già l'esistenza di un apposito fondo, bensì per sostenere con maggior intensità le riforme, ritenute essenziali, allo stato iniziale. Tutto questo, spiegano gli studiosi, avrebbe un senso sia economico che in termini di consenso politico. Basti pensare che in fasi negative del ciclo economico i primi tagli vengono effettuati nei confronti degli investimenti, ottenendo si un risultato nel breve periodo in termini di risparmi, ma dimenticandosi del forte impatto negativo sulla crescita futura. Questo meccanismo avrebbe dunque il compito di evitare queste situazioni spronando ponendo maggiore attenzione del lungo periodo.

La conclusione della proposta riguarda il controllo democratico. Questo nuovo Ministro dovrebbe essere sottoposto al controllo sia del Parlamento europeo sia di membri dei singoli parlamenti nazionali, visto che nelle decisioni del Fondo monetario europeo sono coinvolti i bilanci dei singoli Stati. Questo che sino ad ora è stato posto su carta ha bisogno di essere messo in atto anche attraverso la revisione dei Trattati già esistenti soprattutto in termini di condivisione di sovranità e maggior coordinamento.

## Bibliografia

D'Alfonso A., Andrej Stuchlik Members' Research Service September 2016— PE 589.774 “A fiscal capacity for the euro area?” options for reforms to counter asymmetric shocks.

Allard, Céline et al., Toward a Fiscal Union for the Euro Area, IMF Staff Discussion Note, Washington DC, September 2013.

Antonini L. (2014), il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa, in *Le Regioni*, 2014 15ss

Articolo 81 della Costituzione, testo del 1948

Begonzini C. (2014), *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2014

Bognetti G. , *La costituzione economica italiana*, II edizione , Milano, Giuffrè, 1995

Bognetti G. *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario* , in associazione italiana dei costituzionalisti, *la Costituzione economica*, Atti del governo, Ferrara, 11-12 ottobre 1991, Padova, Cedam, 1997

Dickmann R. “Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, N.243, di attuazione del principio del pareggio dei bilanci pubblici .”

Di Gaspare, Giuseppe *Il nuovo art. 81 Costituzione: dallo Stato finanziatore allo Stato scommettitore?*, in *Amministrazione In Cammino*, 2015

Di Taranto Giuseppe, *L'Europa tradita. Dall'economia di mercato all'economia del profitto*, in F. Capriglione (ed.), *La nuova disciplina della società europea*, Cedam, 2008.

International Monetary Fund, *Euro area policies, selected issues*, IMF Country Report No. 16/220, Washington DC, July 2016

Juncker, Jean-Claude; Tusk, Donald; Dijsselbloem, Jeroen; Draghi, Mario; Schulz, Martin, *Completing Europe's Economic and Monetary Union('Five Presidents' Report')*, 22 June 2015.

Pisauro G. “La regola Costituzionale del pareggio di bilancio e la politica fiscale nella Grande Recessione.: fondamenti economici teorici e pratici “

Legge Costituzionale del 20 aprile 2012, numero 1

Legge del 24 dicembre 2012, numero 243

Legge del 31 dicembre 2009, numero 196

Legge del 4 agosto 2016, numero 163, Modifiche alla legge numero 196.

Note brevi.” L’attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio . Garantire la corretta programmazione e la rigorosa gestione delle risorse pubbliche.” A cura del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Note brevi “ La modifica della legge di contabilità e finanza pubblica alla luce del nuovo .-semestre europeo-. (legge n.39 del 2011) .” A cura del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Nomas. 1.2017 “Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all’istruzione dei disabili.Di Erick Furno.

Rivosecchi G. (2007), L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei, Cedam, Padova, 2007

Rivosecchi G. (2013), Leggi di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione, in Rivista della Corte dei Conti, n. 1-2, 2013,

Rivosecchi G. (2014), Il coordinamento della finanza pubblica: dall’attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?, In Il Regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzione legislativa dopo la revisione del Titolo V, a cura di S. Mangiameli, Giuffrè, Milano, 2014

XVI legislatura La riforma dell’articolo 81 della Costituzione ed il principio del pareggio di bilancio. Comunicazione del ministro dell’economia alle Commissioni riunite I e V delle camere e I e V del senato. Roma 11 agosto 2011

XVI legislatura Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale Disegni di legge costituzionale AA.SS. nn. 3047, 2834, 2851, 2881, 2890 e 2965 dicembre 2011 n. 322