

**LA PIATTAFORMA NORMATIVA DELLA GOVERNANCE ECONOMICA U.E.:**  
**NATURA GIURIDICA E RILEVANZA, A LIVELLO INTERNO, DEI VINCOLI EUROPEI**  
**ALLA FINANZA PUBBLICA. UN'IPOTESI RICOSTRUTTIVA**

di R. Di Maria<sup>⊙</sup> e G. Gennaro<sup>⊕</sup>  
(27 maggio 2012)

SOMMARIO: 1. Premessa: i problemi di *governance* economica dell'U.E. emersi con la crisi; 2. Gli interventi europei: dal "Patto Euro Plus" al "Fiscal Compact"; 3.1. La natura giuridica dei recenti accordi europei, con particolare riferimento al "Fiscal Compact"; 3.2. (segue) e la conseguente (ed obbligatoria?) introduzione del vincolo del pareggio di bilancio in Costituzione; 4. Considerazioni conclusive.

1. La grave crisi economica e di fiducia che negli ultimi anni ha coinvolto diversi Paesi occidentali, di cui molti appartenenti all'Eurozona, ha messo in evidenza tutte le carenze e la fragilità dell'Unione economica e monetaria. Ed invero, se il primo decennio dell'euro è stato caratterizzato da un buon funzionamento dei sistemi finanziari, lo *shock* sviluppatosi negli Stati Uniti, con l'esplosione della bolla finanziaria, ha confermato tutti i rischi che corre l'U.M.E. a causa delle proprie carenze strutturali.

Si può anticipare sin da ora che la più rilevante di tali carenze è certamente la mancanza di una vera e propria *fiscal union* tra i Paesi membri dell'U.E., con la conseguente mancanza di strumenti d'intervento idonei a far fronte a crisi di fiducia.

Com'è noto, infatti, per la sussistenza di ogni unione monetaria è indispensabile, *in primis*, che la stessa si evolva nel tempo mediante il graduale passaggio ad un'unione politica vera e propria, nonché l'esistenza di banche centrali in grado di intervenire durante le crisi finanziarie, sia mediante offerte illimitate di liquidità idonee a calmierare i mercati, sia attraverso la cosiddetta preferenza per la liquidità (posto che una crisi di debito non può risolversi con l'emissione di nuovo debito). Ed invece i Trattati europei – invero elaborati prima della globalizzazione – costituivano riflesso e proiezione della "età dell'oro" e dello spirito di quei tempi «fondante, positivo e progressivo»<sup>1</sup>. All'opposto – nell'attuale quadro di emergenza, caratterizzato da un impressionante cascata di fenomeni nuovi e negativi – gli Stati europei si sono ritrovati con un *deficit* di bilancio maggiore ed un debito pubblico notevolmente cresciuto, e perciò sono diventati ancora più dipendenti ed esposti alle scelte dei mercati finanziari ed agli attacchi della speculazione. Tali Stati, pertanto, hanno registrato una perdita di competitività delle loro economie reali, tale da rendere impossibile il risanamento del bilancio pubblico attraverso il classico

---

· Scritto sottoposto a *referee*. Il presente contributo è il frutto della comune riflessione degli Autori, come sintetizzata al par. 4. Tuttavia, in dettaglio, a R. Di Maria si deve la redazione del par. 3.2; al G. Gennaro la redazione, invece, dei par. 1, 2 e 3.1.

⊙ Professore associato di diritto costituzionale, Università degli studi di Enna "Kore".

⊕ Dottorando di ricerca in "Processo d'integrazione europea e diritto internazionale", Dipartimento IURA, Università degli studi di Palermo.

<sup>1</sup> Cfr. G. TREMONTI, *Uscita di sicurezza*, Mondadori, 2012.

strumento dell'aumento delle entrate fiscali, determinato dall'allargamento della base imponibile.

Come se ciò non bastasse, gli Esecutivi dei Paesi dell'Eurozona si sono ritrovati anche senza gli ulteriori e fondamentali strumenti dell'inflazione – che riduce il valore del debito ed aumenta le entrate fiscali – della svalutazione, delle politiche protezionistiche o dei forti stimoli fiscali, posto che, con l'istituzione dell'U.M.E., la politica monetaria è stata sottratta agli Stati membri e trasferita in capo alla B.C.E., la quale ha assunto il compito principale di assicurare la stabilità dei prezzi<sup>2</sup>.

Diversamente, il divieto di politiche protezionistiche e la proibizione dei forti stimoli fiscali hanno trovato fondamento, rispettivamente, nell'esistenza di un mercato unico incompatibile con la creazione di barriere legali all'importazione di beni e servizi, e nell'esiguo spazio di manovra che impongono i vincoli finanziari sulle politiche di bilancio derivanti dall'appartenenza all'Eurosistema<sup>3</sup>.

Prova ne è il fatto che Paesi come Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna e Italia si sono ritrovati ad un passo dal riconoscimento dell'insolvenza, in relazione ai loro elevati *stock* di debito pubblico; e che tutta l'Eurozona è stata esposta alla speculazione ed alla diffidenza dei mercati, che hanno fatto innalzare i tassi di interesse sui titoli di Stato, rendendo così ancora più costoso il servizio del debito e facendo peggiorare i conti pubblici.

Inoltre, deve essere evidenziato come le risposte cercate per far fronte ad innumerevoli “giornate nere” dei mercati, invece di basarsi sull'intervento delle istituzioni europee esistenti, hanno trovato il proprio fulcro nella contrattazione intergovernativa tra i grandi Paesi dell'Unione monetaria – in particolare Germania e Francia – e sono poi state subite ed adottate dal resto dell'Unione<sup>4</sup>.

In tale situazione di emergenza, non soltanto ci si è mossi nella direzione di politiche economiche di supporto ai Paesi in difficoltà, ma in poco più di dodici mesi sono stati superati limiti che inizialmente apparivano insormontabili, con l'adozione di strumenti tipici degli Stati federali.

Tanto premesso, si è ritenuto utile sia descrivere l'attuale piattaforma normativa che disciplina la *governance* economica dell'Unione monetaria europea – concentrando l'attenzione, in particolare, sugli accordi c.d. “Patto Euro Plus” e “Fiscal Compact” – sia esaminare i relativi effetti giuridici prodotti al livello degli Stati membri – dopo averne analizzato la natura giuridica – anche alla luce del disegno di legge costituzionale, destinato ad introdurre in Italia il pareggio di bilancio.

**2.** Come anticipato in premessa, sotto lo stimolo dell'emergenza e della pressione dei mercati – soprattutto a seguito del progressivo deterioramento dell'economia greca – l'U.E. si è trovata ad un bivio storico: lasciare che la Grecia fallisse – accertandone l'incapacità a pagare i debiti contratti e mettendo a serio rischio la sussistenza dell'Unione economica e monetaria – oppure garantirne il debito; optando (responsabilmente) per tale seconda opzione,

<sup>2</sup> Cfr. G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, n. 1/2012.

<sup>3</sup> Cfr. F. TARGETTI, *Le vicende della globalizzazione e lo scoppio della crisi finanziaria. Per una governance dell'economia globale*, in G. AMATO (a cura di), “Governare l'economia globale” ASTRID, Passigli, 2009, p. 52.

<sup>4</sup> Cfr. CARLOMAGNO, *Euro. Ultima chiamata*, Francesco Brioschi Editore, 2012.

l'U.E. ha voluto dunque adottare delle nuove misure, volte ad impedire il reiterarsi di un simile squilibrio di bilancio.

Prima di analizzare gli strumenti della nuova *governance* economica europea, ai fini di una migliore comprensione delle recenti modifiche, appare allora opportuno accennare brevemente alla relativa disciplina fissata dal Trattato di Maastricht, mediante il quale si è dato il via all'U.E. ponendo le basi per l'introduzione dell'euro.

Com'è noto, per quanto riguarda l'Unione monetaria, il citato Trattato ha introdotto i cinque criteri di convergenza, e cioè i parametri rispetto ai quali i Paesi devono essere in regola per essere ammessi alla c.d. "terza fase", e quindi per poter introdurre l'euro; ciò al fine di garantire che lo sviluppo economico all'interno dell'Unione economica e monetaria risultasse equilibrato e non provocasse tensioni. I cinque criteri di convergenza delineati in un protocollo siglato a piè di pagina del Trattato di Maastricht possono essere sintetizzati: il primo stabilisce che il debito pubblico non deve superare il 60% del prodotto interno lordo; il secondo limita il disavanzo nei conti dello Stato, che non può superare il 3% del PIL; il terzo impone che l'inflazione debba essere contenuta entro il limite dell'1,5% della media dei migliori tre Stati membri; il quarto prescrive che la moneta nazionale deve stare dentro le fluttuazioni previste dall'accordo di cambio con le altre monete europee; il quinto prescrive che occorre rispettare, rispetto al tasso di cambio, i margini normali di fluttuazione previsti dal meccanismo di cambio del Sistema monetario europeo per almeno due anni, senza svalutazione nei confronti della moneta di qualsiasi Stato membro.

Rispetto a tali parametri, deve evidenziarsi come l'obiettivo fissato dal trattato di Maastricht non sia un *deficit* di bilancio del 3%, bensì il *pareggio di bilancio*; ed invero, tale soglia verrebbe in rilievo esclusivamente nei periodi di crisi al fine di permettere ai Governi di esercitare una politica anticiclica, consentendo il sostegno dell'occupazione e dello sviluppo.

Ciò premesso, appare evidente come i sopradescritti criteri di convergenza abbiano la sola funzione di assicurare la stabilità dei mercati all'interno dell'U.E., senza preoccuparsi dell'aspetto relativo alla loro crescita. Inoltre, gli stessi criteri prendono in considerazione esclusivamente il problema degli *shock* asimmetrici, cioè delle crisi che investono solo uno o alcuni dei Paesi dell'area, e non anche gli *shock* simmetrici, invece costituiti dalle gravi crisi che investono tutta l'area monetaria o addirittura (come quella attuale) tutta l'economia mondiale.

Sotto la spinta dei mercati – attraverso reiterati vertici intergovernativi, riunioni dell'Ecofin ed accordi del Consiglio europeo – sono dunque state recentemente approvate alcune misure volte a colmare le lacune della vecchia disciplina, attraverso innovazioni nel sistema di ripartizione dei poteri di politica macroeconomica e nell'ordinamento della finanza europea. In particolare, nel corso del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, è stato approvato un pacchetto globale di misure intese a rispondere alla crisi, preservare la stabilità finanziaria e porre le basi di una crescita intelligente e sostenibile, basata sull'inclusione sociale e tesa a creare occupazione, mirando al rafforzamento della *governance* economica e della competitività della zona euro e dell'U.E.

Tra tali misure, un ruolo centrale assume il Patto Euro Plus, volto a consolidare ulteriormente il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria, apportando un netto miglioramento nel coordinamento delle politiche economiche, nonché a migliorare la competitività attraverso l'aumento del livello di convergenza ed il rafforzamento dell'economia sociale di mercato<sup>5</sup>.

I principali obiettivi cui s'ispira il Patto Euro Plus per assicurare il coordinamento delle politiche economiche per la competitività e la convergenza possono essere sintetizzati nelle seguenti "quattro linee guida": 1) stimolare la competitività; 2) stimolare l'occupazione; 3) concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche; 4) rafforzare la stabilità finanziaria.

Con riferimento al primo punto, ciascun Paese sarà responsabile degli interventi specifici che sceglie per promuovere la competitività; particolare attenzione sarà tuttavia dedicata, nel rispetto delle tradizioni nazionali di dialogo sociale e relazioni industriali, alle misure volte ad assicurare un'evoluzione dei costi in linea con la produttività ed alle misure intese a incrementare la produttività.

Riguardo al secondo punto, invece, particolare attenzione sarà dedicata alle riforme del mercato del lavoro per promuovere la c.d. "flessicurezza": ridurre il lavoro sommerso, aumentare la partecipazione al mercato del lavoro ed all'apprendimento permanente, implementare riforme fiscali per agevolare l'attività imprenditoriale – quali la riduzione dell'imposizione sul lavoro – mantenendo però il gettito fiscale globale nonché, infine, adottare misure volte a semplificare l'accesso al mercato del lavoro delle persone che costituiscono "seconda fonte" di reddito familiare.

In merito al rafforzamento della sostenibilità delle finanze pubbliche, invece, il Patto Euro Plus – al fine della piena attuazione del Patto di stabilità e crescita<sup>6</sup> – accorda la massima attenzione ai punti seguenti: recepimento nella legislazione nazionale delle regole di bilancio dell'U.E. fissate nel Patto di stabilità e crescita; sostenibilità di pensioni, assistenza sanitaria e prestazioni sociali attraverso l'allineamento del sistema pensionistico nazionale alla situazione demografica nazionale, la limitazione dei regimi di pensionamento anticipato ed il ricorso ad incentivi mirati per assumere lavoratori anziani (fascia superiore ai 55 anni).

Infine, riguardo al quarto ed ultimo punto, è stata avviata una riforma generale del quadro dell'U.E. per la vigilanza e la regolamentazione del settore finanziario, con l'impegno da parte degli Stati membri di introdurre una legislazione nazionale per la risoluzione nel settore bancario, nel pieno rispetto dell'*acquis* comunitario.

<sup>5</sup> Accordo approvato dai Capi di Stato e di governo della zona euro, nella riunione dell'11 marzo 2011.

<sup>6</sup> Il c.d. «Patto di stabilità e crescita», adottato per la prima volta nel giugno del 1997 con risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam, vincola il potere tributario degli Stati membri ed è volto a garantire, attraverso sanzioni di natura economica, l'equilibrio delle finanze pubbliche mediante l'obiettivo del saldo di bilancio (prossimo al pareggio o positivo). Laddove il fine originario del summenzionato strumento era proteggere la moneta unica da situazioni di instabilità economica caratterizzanti alcuni degli Stati membri che si apprestavano ad entrare nella c.d. «area Euro», esso è divenuto invece la concreta risposta dell'Unione europea alle preoccupazioni circa la continuità nel rigore di bilancio nell'Unione Economica e Monetaria. E così, i Regolamenti del Consiglio n. 1466/97 e 1467/97 del 7 luglio 1997, con i quali sono state definite le modalità di attuazione, rispettivamente, della procedura di sorveglianza multilaterale e della procedura sui disavanzi eccessivi, sono stati recentemente modificati a rispettiva opera dei Regolamenti (CE) del Consiglio n. 1055 e 1056 del 27 giugno 2005 e, da ultimo, nell'ambito del Six Pack, da parte rispettivamente dei Reg. n. 1175 e 1177 del 2011.

Oltre alle questioni sopraindicate, il Patto Euro Plus focalizza la propria attenzione sul coordinamento delle politiche fiscali a sostegno del risanamento di bilancio e della crescita economica: in tale contesto gli Stati membri si impegnano ad avviare discussioni strutturate sulle questioni di politica fiscale, in particolare per assicurare che si scambino migliori prassi e si presentino proposte di lotta contro la frode e l'evasione fiscale.

Alla luce di tali caratteristiche, si può dunque affermare che il Patto Euro Plus ha come principale obiettivo il coordinamento delle politiche economiche per la competitività e la convergenza al fine di: a) irrobustire l'attuale *governance* economica, attraverso l'assunzione di impegni ed interventi concreti, corredati di un calendario di attuazione; b) stimolare la competitività e la convergenza in settori di intervento prioritari che rientrano nella sfera di competenza degli Stati; c) assumere impegni nazionali concreti, tenendo conto delle migliori prassi e dei parametri rappresentati dalle prestazioni migliori; d) effettuare un controllo politico sull'adempimento degli impegni presi e sui progressi verso la realizzazione degli obiettivi comuni; e) rispettare pienamente il mercato unico nella sua integralità<sup>7</sup>.

Inoltre, con la medesima finalità di trovare una soluzione alla disomogeneità fra la priorità economiche dei vari Stati e quelle delineate dall'U.E., gli Stati membri hanno istituito il c.d. "semestre europeo per il coordinamento rafforzato delle politiche economiche e di bilancio"; quest'ultimo, infatti, è volto ad assicurare un coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nell'Eurozona e nell'U.E., attraverso un quadro organizzativo entro cui stabilire termini rigidi per la presentazione e l'integrazione delle priorità economiche comunitarie, espresse dalle "analisi annuali della crescita" presentate dalla Commissione e da quelle nazionali, inserite nei programmi di riforma e nei piani di stabilità e convergenza che gli Stati presentano nei mesi primaverili<sup>8</sup>.

Sulla base di tali procedure, il momento della vera attuazione delle misure – nel corso del secondo semestre dell'anno – deve quindi essere preceduto da una fase di sincronizzazione dei programmi di riforma, a livello sia orizzontale (fra gli Stati) sia verticale (fra l'U.E. ed i Paesi membri) in un contesto di mutua sorveglianza.

Un'ulteriore e rilevante tappa del percorso evolutivo del quadro normativo, relativo alla *governance* economica europea, è indubbiamente costituita dal "Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria"; infatti – come si evince dall'art. 1 – le parti contraenti, in qualità di Stati membri dell'Unione europea, convengono di rafforzare il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria, adottando una serie di regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso un patto di bilancio, e segnatamente attraverso il c.d. "Fiscal Pact" di cui al Titolo III (artt. 3-8), firmato il 2 marzo 2012 da venticinque Stati, volto a potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche ed a migliorare la *governance* della zona euro, sostenendo in tal modo il conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Cfr. G. PITRUZZELLA, op. cit.

<sup>8</sup> Cfr. R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>9</sup> Hanno deciso di non aderire la Repubblica Ceca e la Gran Bretagna, mentre l'adesione dell'Irlanda sarà decisa dagli elettori con apposita consultazione. Ai sensi degli art. 1, par. 2, e art. 14, gli Stati

Il Patto di bilancio, disciplinato dal Titolo III, si inserisce in un'architettura finanziaria strutturata su sei principali pilastri: il Semestre europeo; il c.d. "Six pack"<sup>10</sup>; le disposizioni relative alla sorveglianza macroeconomica; la determinazione di requisiti minimi per i quadri nazionali di bilancio; il c.d. Patto Euro Plus; un fondo per la stabilizzazione dell'area euro, istituito, per il triennio 2010-2012, dai Capi di Stato e di Governo dell'area euro nel maggio 2010, successivamente modificato e in fase di sostituzione nel corso del 2012, dal meccanismo europeo di stabilità (MES) della zona euro, previsto da una modifica dell'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'U.E., adottata dal Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011<sup>11</sup>.

Posticipando al paragrafo successivo l'analisi relativa alle modalità dell'approvazione del Fiscal Compact ed alla sua conseguente natura giuridica, occorre evidenziare le principali novità tecniche introdotte dal «Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'Unione economica e monetaria»; esso contiene diverse "regole d'oro" che possono essere sì sintetizzate: a) impegno ad avere bilanci pubblici «in equilibrio», o meglio ancora positivi al netto del ciclo economico. Il deficit strutturale non deve superare lo 0,5% del Pil e, per i Paesi il cui debito è inferiore al 60% del Pil, l'1%; b) ogni Stato deve garantire correzioni automatiche quando non raggiunge gli obiettivi di bilancio concordati ed è obbligato ad agire con scadenze determinate; c) le parti contraenti possono deviare temporaneamente dal loro rispettivo obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo solo in

---

aderenti che hanno adottato l'euro (Belgio, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Slovenia, Slovacchia e Finlandia) sono vincolati al Trattato dal primo giorno del mese successivo alla ratifica; gli Stati membri con deroga ex art. 139 del TFUE (Bulgaria, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Romania e Svezia) o con esenzione (Danimarca, in base ad apposito Protocollo allegato ai Trattati UE) dalla moneta unica possono essere vincolati, finché dura la deroga o esenzione, solo dalle disposizioni dei titoli III e IV del Fiscal Compact (riguardanti, rispettivamente, il "Patto di bilancio" e il "Coordinamento delle politiche economiche e di convergenza") dalle quali dichiarino, al momento del deposito del loro strumento di ratifica o a una data successiva, di voler essere vincolati. Il solo Titolo V (riguardante la "*Governance* della Zona Euro"), si applica dalla data di entrata in vigore del Trattato a tutte le parti contraenti. Infine, il par. 2 dell'art. 14 del Trattato prevede l'entrata in vigore dal 1° gennaio 2013 «a condizione che dodici parti contraenti la cui moneta è l'euro abbiano depositato il loro strumento di ratifica, o, se precedente, il primo giorno del mese successivo al deposito del dodicesimo strumento di ratifica di una parte contraente la cui moneta è l'euro».

<sup>10</sup> Il "Six pack" è costituito da sei atti legislativi volti sia al rafforzamento del Patto di stabilità e crescita, sia al rafforzamento della normativa relativa ai quadri di bilancio nazionali e la sorveglianza in materia di squilibri macroeconomici. Esattamente esso comprende: Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

<sup>11</sup> Cfr. F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

circostanze eccezionali<sup>12</sup>; d) le nuove regole devono essere inserite nella legislazione nazionale, *preferibilmente in norme di tipo costituzionale* o comunque nella legislazione nazionale; e) la Corte europea di giustizia verificherà che i Paesi che hanno adottato il trattato lo abbiano trasposto nelle leggi nazionali. In caso contrario, uno Stato può essere deferito alla Corte dagli altri e incorrere in una sanzione pari allo 0,1% del Pil; f) il *deficit* pubblico dovrà essere mantenuto al di sotto del 3% del Pil, come previsto dal Patto di stabilità e crescita, e in caso contrario scatteranno sanzioni semi-automatiche; g) ci saranno almeno due vertici all'anno dei 17 *leader* dei Paesi che adottano l'euro, con gli altri Paesi invitati almeno a uno dei due; h) il trattato intergovernativo entrerà in vigore quando sarà stato ratificato da almeno 12 dei Paesi interessati.

Il "Fiscal Compact" dunque – in linea con il Patto di stabilità e crescita, come da ultimo rivisitato nel 2011 – nel proseguire nella direzione di una concreta declinazione e taratura dei vincoli comuni sulla base delle specifiche situazioni nazionali, canonizza i margini di flessibilità all'interno di una disciplina più puntuale e stringente<sup>13</sup>.

Alla luce di tali caratteristiche, appare evidente che il potere decisionale in materia di politiche fiscali non sarà più di competenza delle rappresentanze elette, bensì della tecnocrazia della B.C.E. e dei Governi riuniti nel Consiglio europeo, con la collaborazione della Commissione e del Vertice Euro: saranno questi organismi a decidere "la sostenibilità delle finanze pubbliche" dei Paesi membri, seguendo le procedure definite dal Patto Euro Plus ed i parametri indicati dal "Six Pack".

Focalizzando poi l'attenzione sul ruolo delle istituzioni dell'U.E. alla luce delle novità introdotte dalle disposizioni del "Fiscal Compact" – ed in particolare, dagli artt. 7 ed 8 del Trattato – emerge con chiarezza il rafforzamento della Commissione e della Corte di giustizia: ai sensi dell'art. 7 infatti – nel pieno rispetto dei requisiti procedurali dei Trattati, su cui si fonda l'U.E. – le parti contraenti la cui moneta è l'euro si impegnano a sostenere le proposte o le raccomandazioni presentate dalla Commissione europea, ove questa ritenga che uno Stato membro abbia violato il criterio del disavanzo, salvo che le decisioni o raccomandazioni della medesima non siano respinte da una maggioranza qualificata delle parti contraenti, con l'esclusione del voto dello Stato interessato (c.d. "maggioranza inversa"). Da tale disposizione, dunque, emergerebbe un travalicamento del ruolo del Consiglio delineato dall'art.126 TFUE ed un conseguente rafforzamento del ruolo della Commissione, posto che si procederebbe all'applicazione della procedura sui disavanzi eccessivi prevista dal menzionato articolo – oltretutto dal regolamento 1466/1997 – soltanto nell'ipotesi in cui sussista una maggioranza qualificata delle parti contraenti opposta alle posizioni della Commissione.

L'art. 8, invece, individua le competenze della Corte di giustizia in riferimento alle procedure per la verifica dell'osservanza degli obblighi previsti in tema di disavanzo e di costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, di cui al

<sup>12</sup> È lo stesso Trattato a stabilire che per "circostanze eccezionali" si intendono eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine.

<sup>13</sup> Cfr. D. MORGANTE, *Note in tema di "Fiscal Compact"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

precedente art. 3, par. 2, distinguendo due modalità di ricorso alla Corte di giustizia: la prima dispone che una o più parti contraenti del Trattato potranno adire la Corte di giustizia nell'ipotesi in cui la Commissione – dopo aver presentato tempestivamente alle stesse parti contraenti una relazione sulle disposizioni adottate da ciascuna di loro, in ottemperanza all'art. 3, par. 2, e dopo aver posto la parte contraente interessata in condizione di presentare osservazioni – concluda nel senso che tale parte contraente non abbia rispettato la relativa disposizione; la seconda ipotesi, invece, consente ad una parte contraente di adire la Corte di giustizia anche qualora ritenga, indipendentemente dalla relazione della Commissione, che un'altra parte contraente non abbia rispettato i vincoli posti dal Trattato.

Lo stesso par. 1 precisa, inoltre, che in entrambi i casi la sentenza della Corte di giustizia è vincolante per le parti del procedimento che, pertanto, dovranno assumere tutti i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporti, entro il termine stabilito dalla Corte stessa; il par. 2, infine, prevede che uno degli Stati – nell'ipotesi di mancata ottemperanza delle sentenze di cui al par. 1 – sulla base della propria valutazione o della valutazione della Commissione europea, possa nuovamente adire la Corte di Lussemburgo, chiedendo l'imposizione di sanzioni finanziarie secondo i criteri stabiliti dalla Commissione europea nel quadro dell'art. 260 TFUE.

Non possono sorgere dubbi, dunque, sul fatto che tale disposizione abbia introdotto importanti novità circa il ruolo della Corte nonché riguardo le modalità di ricorso nei suoi confronti da parte degli Stati contraenti: per quanto maggiormente rileva in questa sede, basti evidenziare che l'art. 8 del Trattato ha permesso il superamento del presupposto stabilito dall'art. 259 TFUE, costituito dal previo parere che la Commissione deve emettere entro tre mesi dalla domanda che gli viene formulata.

Alla luce di quanto sopraesposto, emerge che il recentissimo Patto Fiscale – attraverso una restrizione incisiva della sovranità nazionale nelle politiche di bilancio ed economiche, anche tramite vincoli di natura para-costituzionale – si muove in una duplice direzione: da un lato, è volto a rendere più stringente la disciplina di bilancio e più pervasiva, integrata e sistematica la relativa sorveglianza da parte delle istituzioni comunitarie; d'altro lato, cerca di porsi in un'ottica maggiormente *tailormade*, che consenta di tradurre le specificità di ciascun Paese – positive o negative che siano – in una corrispondente declinazione, più o meno flessibile, delle regole fiscali generali. Ciò al fine di dare concreta valenza normativa alla convinzione – ad esso sottostante – che il superamento della crisi economico-finanziaria non possa che passare attraverso finanze pubbliche più sane, solide, stabili, coese, che tendano ad omogeneizzarsi sotto il profilo dell'adozione delle migliori prassi di prudente gestione, sia delle risorse sia del livello di indebitamento<sup>14</sup>.

**3.1.** Come brevemente anticipato nel precedente paragrafo, le nuove misure relative alla stabilità, al coordinamento ed alla *governance* nell'Unione economica e monetaria si collocano al di fuori del sistema del TUE e del TFUE, posto che sono state adottate mediante un Trattato intergovernativo predisposto da un gruppo di lavoro (*forum*) costituito da rappresentanti dei

<sup>14</sup> Cfr. D. MORGANTE, op. cit.

Paesi membri (non di rango ministeriale), della Commissione europea, di un osservatore del Regno Unito e di tre rappresentanti del Parlamento europeo<sup>15</sup>.

Più precisamente, dopo la costituzione di detto *forum*, i lavori sono proseguiti secondo la seguente cadenza: il 15 dicembre 2011 è stata presentata una prima bozza di “trattato internazionale per un’unione economica rafforzata”, predisposta dal Servizio giuridico del Consiglio su incarico del Presidente del Consiglio europeo, Van Rompuy; il 19 dicembre 2011 il testo è stato sottoposto ad una prima analisi da parte del gruppo di lavoro che ha fissato al 29 dicembre il termine per la presentazione di eventuali proposte di modifica da parte dei partecipanti; entro tale termine, hanno presentato proposte di modifica il Governo italiano, il Parlamento europeo, la Commissione europea, la B.C.E. ed alcuni Stati membri, tra cui Francia e Germania; il *forum* ha dunque analizzato le proposte di modifica nella riunione del 6 gennaio 2012, unitamente ad una seconda versione del progetto predisposta dal Servizio giuridico del Consiglio, al fine di recepire alcune proposte emendative; una ulteriore versione modificata è stata presentata il 10 gennaio, in vista di una riunione del gruppo di lavoro svoltasi il 12 gennaio 2012; il 19 gennaio, in seguito alla precedente riunione, è stata predisposta un’ulteriore bozza, con la quale il gruppo di lavoro ha terminato la propria attività; il testo predisposto dal *forum* è stato esaminato dall’Eurogruppo il 23 gennaio e dal Consiglio ECOFIN del 24 gennaio 2012, e giudicato come una “buona base per la discussione” per il Consiglio europeo nella riunione straordinaria del 30 gennaio; infine, dopo ulteriori negoziati, è stata presentata una nuova versione alla riunione del Consiglio Affari generali del 27 gennaio, approvata definitivamente, con alcune modifiche, dai Capi di Stato e di Governo il 30 gennaio e poi firmato il 2 marzo scorso.

Deve essere evidenziato, tuttavia, che questa modalità di accordo ha sin da subito suscitato immediate critiche, manifestate in particolare dai tre rappresentanti del Parlamento europeo nella seduta del 21 dicembre 2011, basate sull’assunto che – diversamente da quanto ritualmente accade nelle procedure di modifica dei Trattati europei – negli accordi intergovernativi non viene sufficientemente ed adeguatamente garantita la partecipazione del Parlamento europeo<sup>16</sup>.

Si deve ritenere che la scelta di adottare tali misure economiche attraverso un Trattato intergovernativo sia stata (quasi) obbligata, sia perché si registrava l’assenza del requisito dell’unanimità – necessario per la modifica dei Trattati già vigenti – sia perché le misure per il coordinamento di bilancio e delle politiche economiche devono essere adottate con norme di rango primario; tutto ciò, nonostante che il rapporto del Presidente Van Rompuy (in attuazione del mandato del Consiglio europeo del 26 ottobre 2011) prevedesse l’adozione di tali misure mediante la modifica del Trattato sul funzionamento dell’Unione nonché del Protocollo n 12 allegato al TFUE, relativo alla procedura sui disavanzi eccessivi (da adottare mediante una decisione unanime del Consiglio

<sup>15</sup> On. Elmar Brok, Germania, Partito Popolare Europeo; Roberto Gualtieri, Italia, Socialisti&Democratici; Guy Verhofstadt, Belgio, Liberaldemocratici; Daniel Cohn-Bendit, Germania, Verdi, in qualità di membro sostituto.

<sup>16</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2012, approvata con 521 voti a favore e 124 contrari, con la quale si chiedeva l’introduzione nel Trattato, di «una traccia che indichi la futura adozione di obbligazioni europee» posto che «la disciplina di bilancio, nonostante sia la base per una crescita durevole, non può da sola provocare una ripresa economica».

dell'UE, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, senza necessità di ratifica da parte dei Paesi membri).

Si può inoltre ragionevolmente affermare che le predette osservazioni – presentate dai rappresentanti del Parlamento europeo – abbiano indotto delle successive e rilevanti modifiche volte, da un lato, a rimandare l'attuazione del coordinamento e della *governance* alla legislazione secondaria – garantendo così la partecipazione del Parlamento nei modi e tempi previsti – e, dall'altro, a dichiarare l'intento di compiere, ai sensi dell'art. 16 del Trattato, entro cinque anni dall'entrata in vigore (i.e. gennaio 2013) i passaggi necessari per il recepimento dei contenuti del Trattato nel quadro normativo europeo; nonostante tali modifiche, tuttavia, permangono le perplessità relativamente all'armonizzazione delle disposizioni del Trattato in oggetto con le disposizioni del Trattato di Lisbona e dell'architettura finanziaria delineata dagli ultimi interventi normativi<sup>17</sup>.

Pertanto – preso atto della impossibilità di raggiungere, in seno al Consiglio europeo, un accordo tra tutti i 27 Stati membri sulle modifiche da apportate ai trattati vigenti, in ragione dell'opposizione paralizzante del Regno Unito, nonché della rinnovata esigenza di elevare a livello primario disposizioni in materia di bilancio e di coordinamento delle politiche economiche – il nuovo Trattato internazionale è stato negoziato e stipulato al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione europea e delle procedure previste per la modifica dei Trattati, con particolare riferimento all'art. 136 TFUE.

Quest'ultimo, infatti, afferma che per contribuire al buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria e in conformità delle pertinenti disposizioni dei Trattati, il Consiglio adotta – secondo la procedura pertinente, tra quelle di cui agli artt. 121 (relativo al coordinamento delle politiche economiche) e 126 (relativo ai disavanzi eccessivi) con l'eccezione della procedura di cui all'art. 126, par. 14 – misure concernenti gli Stati membri, al fine di rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio ed elaborare gli orientamenti di politica economica, vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione e garantendone la sorveglianza.

La principale problematica legata all'adozione di un Trattato intergovernativo per le sopracitate misure economiche consiste nella creazione di differenti regimi giuridici tra Stati aderenti e non: in specie viene a configurarsi una situazione per cui le disposizioni contenute nel c.d. "Six Pack" – rientrando nell'ordinamento europeo – sono applicabili a tutti gli Stati dell'Unione, mentre le disposizioni del Trattato in commento si applicherebbero soltanto ai 25 Paesi aderenti<sup>18</sup>.

Proprio con la finalità di limitare quanto più possibile la distanza tra l'aspetto intergovernativo del suddetto Trattato ed il diritto dell'U.E., l'art. 2 dispone che le parti contraenti «applicano e interpretano il presente trattato conformemente ai trattati su cui si fonda l'Unione europea, in particolare all'art. 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea, e al diritto dell'Unione europea, compreso il diritto procedurale ogniquale volta sia richiesta l'adozione di atti di diritto derivato»; ed ancora, il secondo paragrafo prosegue precisando che esso «si applica nella misura in cui è compatibile con i trattati su cui si fonda l'Unione europea in

---

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Cfr. F. NUGNES, op. cit.

materia di unione economica». La medesima finalità può riscontrarsi anche nell'art. 16, secondo il quale «al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato, sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea».

Nonostante le citate disposizioni, permango però le perplessità riguardo alla portata meramente *dichiarativa* delle stesse, soprattutto considerando il contesto normativo delineato dall'art. 126 del TFUE e dal precedente "Six Pack"; rispetto ad esso, infatti, l'art. 2 non fornisce – né potrebbe fornire – ulteriori strumenti o procedure di rafforzamento<sup>19</sup>. Ed invero, autorevole dottrina ha osservato che si tratta di disposizioni che «would not have the effect to induce the Member States parties to the Agreement to omit applying its provisions once it has come into effect: the Euro Summit would meet, the acts of the Commission under Article 126 TFEU and the Regulations of the Six-Pack would get the agreed support or even be applied as binding law»<sup>20</sup>.

Alla luce di quanto premesso – e cioè considerando la natura intergovernativa del recente Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria e trovandoci, dunque, di fronte ad una fonte del diritto estranea all'ordinamento dell'Unione – si comprende meglio il ruolo che nelle procedure di attuazione del "Fiscal Compact" è attribuito sia alla Commissione, sia alla Corte di giustizia: tale Trattato, infatti, non può certamente modificare poteri e competenze delle istituzioni europee disciplinati dal Trattato sul funzionamento dell'U.E. e dal Trattato sull'U.E., pena la violazione del divieto di aggiramento degli stessi. Più precisamente, sarebbe questo il motivo per cui si è deciso di non attribuire direttamente alla Commissione il potere di trascinare in giudizio gli Stati membri accusati di aver violato i suddetti parametri economici, ma ci si è affidati alla regola che per cui saranno i singoli Stati membri a denunciarsi vicendevolmente; permangono dubbi peraltro riguardo a quale organo dovrà imporre il rispetto delle sanzioni eventualmente irrogate dalla Corte di giustizia.

Le problematiche legate alla natura ibrida del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria – determinate dalla sua estraneità al diritto dell'Unione europea – produrranno quasi certamente seri problemi applicativi: l'unico antidoto sembrerebbe, pertanto, quello di provvedere nel più breve tempo possibile ad adottare, in conformità del Trattato sull'U.E. e del Trattato sul funzionamento dell'U.E., tutte le misure necessarie per incorporare il suo contenuto nell'ordinamento giuridico dell'U.E.

**3.2** Da quanto è stato sin qui detto appare chiaro come, in materia di bilancio nazionale, sia stato previsto – già in seguito all'accordo Euro Plus, in connessione con le altre fonti comunitarie – una sorta di *fondamento giuridico* di natura *pattizia* o, quantomeno, un sostanziale impulso sicché gli Stati firmatari

---

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Cfr. I. PERNICE, *International agreement on a rein-forced economic union legal opinion*, 9 gennaio 2012, [www.whi.eu](http://www.whi.eu).

procedessero alla modifica del diritto nazionale in conformità alle nuove disposizioni sulla *governance* europea. Ed ancora più esplicito in tal senso è stato il testo del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria che ha previsto che «le regole enunciate nel paragrafo 1 producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato *tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale* – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo il *processo nazionale di bilancio* [corsivi aggiunti, ndr.]» (art. 3, par. 2).

Tralasciando in questa sede le riforme costituzionali e le modifiche al diritto interno in materia di bilancio, adottate da alcuni degli Stati membri dell'U.E. – asseritamente conseguenti alla stipula dei menzionati accordi<sup>21</sup> – si ritiene di analizzare brevemente, invece, la disciplina italiana in materia di bilancio, con particolare attenzione alla recente legge costituzionale sul pareggio di bilancio.

È nell'art. 81 Cost. che possono essere individuate le specifiche disposizioni in materia di spesa pubblica e bilancio: più precisamente il citato articolo – prima della recentissima riforma – disponeva che «con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese» (co. 3) e che «ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte» (co. 4).

Quest'ultima disposizione, fin dall'entrata in vigore della Costituzione – sia per il numero, sia per la difficoltà dei problemi sollevati – aveva attirato l'attenzione di tanti studiosi del diritto, nonché operatori politici e parlamentari: si pensi che – in seguito alle numerose discussioni registrate durante le prime due Legislature – nel 1959 i Presidenti delle due Camere incaricarono un apposito Comitato interparlamentare di studiare nuovamente le questioni relative all'interpretazione dell'ultimo comma dell'art. 81, allo scopo di giungere ad una «chiarificazione definitiva». E tuttavia neanche tale iniziativa ebbe buon esito sicché, alla vigilia dell'ultima seduta del Comitato, era riportata una notizia di agenzia secondo la quale «le divergenze di opinioni emerse durante i lavori del Comitato si sono rivelate di tale entità da rendere difficile giungere a conclusioni cui possa aderire la maggior parte dei componenti del Comitato»<sup>22</sup>.

Sul punto appare opportuno rammentare le risalenti – eppure attuali – considerazioni sviluppate da Valerio Onida: «sul terreno [...] delle considerazioni più strettamente giuridiche, non sembra si possano rinvenire, nel nostro ordinamento, elementi normativi tali da giustificare l'affermazione secondo cui Governo e Parlamento sarebbero *giuridicamente vincolati a non deviare dal criterio del pareggio di bilancio*»<sup>23</sup>. Tale tesi trovava fondamento nella considerazione per cui – ove la Costituzione avesse voluto imporre un simile obbligo di pareggio – lo avrebbe disposto espressamente<sup>24</sup>; e dunque,

---

<sup>21</sup> In ciascuno Stato membro questo tipo di normativa ha assunto a livello interno una specifica denominazione come, ad esempio, *Schuldenbremse* in tedesco, *techo de gasto* in spagnolo, *règle d'or budgétaire* in francese, *balanced budget amendment* oppure *debt brake* in inglese.

<sup>22</sup> Notizia riportata in una nota intitolata *Il Comitato di studio per l'art. 81*, pubblicata in *Il Globo* del 6 ottobre 1969, pag. 5.

<sup>23</sup> Cfr. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, 1969, p. 437 e ss. (corsivo aggiunto).

<sup>24</sup> Cfr. S. BUSCEMA, *Copertura e costituzionalità delle leggi che comportano nuove o maggiori spese*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1955. Anche R. DUS, *L'interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in *Rassegna parlamentare*, 1959; quest'ultimo rileva al riguardo l'assenza

secondo l'Autore, «tutto il sistema del nostro bilancio – che la Costituzione ha in sostanza recepito dall'ordinamento preesistente – prescinde da un ipotetico vincolo *giuridico* al pareggio, che è sempre stato considerato un fatto di natura politica, il quale investe la responsabilità essenzialmente politica dei massimi organi che intervengono nell'elaborazione e approvazione del bilancio, Governo e Parlamento»<sup>25</sup>.

Negando pertanto la sussistenza di un vero e proprio obbligo di mantenere in pareggio il bilancio, piuttosto si sarebbe potuto ritenere che il medesimo costituisse «principio ispiratore e scopo della norma di cui all'art. 81, 4° comma» con il fine di garantire una tendenza al pareggio, nel senso che «il legislatore costituente abbia voluto affermare l'obbligo di Governi e Parlamenti di fare *ogni sforzo verso il pareggio*»<sup>26</sup>.

Analizzando la *ratio* e la portata obiettiva della citata disposizione, poteva dunque escludersi la sussistenza del detto *obbligo* per il Governo ed il Parlamento: *in primis* perché, da un punto di vista rigorosamente giuridico, non era ipotizzabile un obbligo costituzionale di «tendere al pareggio», potendo al massimo configurarsi tale tendenza in un programma o in un'azione politica; *in secundis*, perché pur «a voler scorgere nell'art. 81, 4° comma, una norma programmatica, ci si troverebbe di fronte non già ad un principio, sia pure generale, suscettibile di costituire il termine di confronto e il metro di paragone della legittimità di singole leggi ordinarie (di spesa o di bilancio), bensì ad un *obiettivo di politica finanziaria*, rispetto al quale l'idoneità di singoli provvedimenti a conseguirlo o meno sarebbe *difficilmente valutabile alla stregua di precisi criteri giuridici*, ma potrebbe risultare solo da una globale e complessiva *valutazione d'ordine eminentemente politico-economico*»<sup>27</sup>.

Dopo aver sviluppato tali premesse logico-giuridiche, Onida arrivava dunque alla conclusione per cui il principio posto a fondamento del (vecchio testo) dell'art. 81, co. 4, Cost. «è assai più semplice e più generale, ed egualmente valido quale che sia l'orientamento di politica economica e finanziaria che si ritenga preferibile; è il principio per cui, nel proporre e nel deliberare una spesa, non può prescindersi dall'esame del problema – necessariamente legato alla spesa – dei mezzi finanziari necessari per affrontarla, inquadrando [...] il singolo provvedimento nella visione generale degli obiettivi che si vogliono perseguire, delle necessità cui si deve soddisfare, dei mezzi di cui concretamente si dispone» attraverso una sorta di «responsabilizzazione» delle delibere di spesa e senza il vincolo di una rigorosa politica di pareggio<sup>28</sup>.

---

nell'ordinamento italiano «di una norma esplicita» che preveda l'obbligo del pareggio di bilancio.

<sup>25</sup> Cfr. V. ONIDA, op. cit., pag. 451.

<sup>26</sup> Sul punto, cfr. *Lettera del Presidente della Repubblica Einaudi al Ministro del Tesoro Pella* (13 dicembre 1948), in appendice alla *Relazione del Comitato di studio delle norme di applicazione del 4° comma dell'art. 81 della Costituzione*, Roma, marzo 1961, doc. n. 6.

<sup>27</sup> Cfr. V. ONIDA, op. cit., p. 457 (i corsivi sono aggiunti).

<sup>28</sup> *Ibidem*. A margine delle superiori considerazioni dottrinali, altra tappa fondamentale nell'evoluzione interpretativa dell'art. 81 Cost. è stato l'indirizzo giurisprudenziale elaborato dalla Corte costituzionale – e ripetutamente confermato in numerose pronunce, sì da rappresentare ormai «giurisprudenza consolidata» – che ha determinato il venir meno del «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» (cfr. CORTE COST., SENT. 1/1996). La Consulta peraltro, oltre a permettere la copertura finanziaria mediante l'indebitamento, sconfessava anche l'interpretazione che riteneva effettivamente costituzionalizzato il principio del pareggio di bilancio; ed è dimostrazione

Ugualmente, in ordine alle eventuali conseguenze sull'equilibrio dei bilanci annuali, il combinato disposto dai co. 3 e 4 dell'art. 81 Cost. era ritenuto da Onida un mero «obiettivo politico» e non invece un «obbligo giuridico»: perché appariva difficile, ovvero impossibile, l'attuazione di un simile obbligo giuridico per l'evidente contrasto – in chiave storico-politica – con la «realtà» effettiva di circostanze cicliche e congiunturali che possono imporre, puntualmente, politiche economiche diverse dal pareggio; e perché il principio del pareggio comunque «non rappresenta [...] l'ottimo, né un obiettivo politico-economico meritevole di essere sempre e comunque perseguito» tanto per il suo carattere “relativo” e limitato ad un intervento di breve termine, quanto perché non determina una diretta corrispondenza fra entrate ed uscite<sup>29</sup>.

È in un simile contesto normativo – caratterizzato da una discussa interpretazione delle disposizioni costituzionali, nonché dalla presenza di un c.d. “parametro fantasma”, costituito proprio dall'art. 81, co. 4, Cost. – che deve essere dunque inserita l'imponente disciplina europea che, a partire dal Trattato di Maastricht, ha introdotto rilevanti vincoli nella politica economica di ciascuno Stato membro<sup>30</sup>.

Dopo ripetuti dibattiti costituzionali e progetti generali di riforma elaborati a partire dalla prima metà degli anni '80 – mossi dalla necessità di ridurre l'enorme distanza della finanza italiana dai parametri europei, in connessione con la crisi economica e finanziaria internazionale in corso e dalla volontà di fornire un'immagine stabile del Paese (i.e. la “Commissione Bozzi”, nel 1985; la “Commissione De Mita–Iotti”, nel 1993; la “Commissione D'Alema”, nel 1997) – il disegno di legge costituzionale sul pareggio di bilancio è stato definitivamente approvato dal Senato, il 17 aprile 2012, con una maggioranza tale da evitare il possibile ricorso al *referendum* costituzionale<sup>31</sup>.

Pare allora opportuno, ovvero indispensabile, procedere ad una breve analisi del nuovo testo, che sarà applicato a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 (cfr. art. 6).

Deve innanzitutto evidenziarsi come il testo della legge costituzionale – rubricato «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale» – abbia modificato non soltanto il citato art. 81, bensì anche gli artt. 97, 117 e 119 Cost., con rilevanti novità di ordine sostanziale, volte ad

---

dell'effetto dirompente di tale indirizzo giurisprudenziale, l'esplosione del debito pubblico italiano – aumentato di oltre il 200% proprio nel breve periodo immediatamente successivo alla citata sentenza – coperto tramite l'emissione di titoli del debito pubblico, al fine di realizzare immediate disponibilità di cassa. Sul punto cfr. F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il patto Europlus*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>29</sup> Cfr. V. ONIDA, op. cit., p. 443. Sul punto, in merito alla critica delle teorie del pareggio di bilancio cfr. S. STEVE, *Lezioni di scienza delle finanze*, IV ed., CEDAM, 1962.

<sup>30</sup> V. CAIANIELLO, *Corte costituzionale e finanza pubblica*, in *Giur. It.*, 1984, IV; ed ancora, volendo, R. DI MARIA, *Aspettando la costituzionalizzazione del principio del “pareggio di bilancio”: brevi considerazioni sulla natura giuridico-economica del medesimo e rilievo di alcune questioni (ancora) aperte sulla sua potenziale ricaduta, a livello sia interno sia sovranazionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>31</sup> Cfr. l. cost. n. 1 del 20 aprile 2012 (pubblicata nella G.U. n. 95 del 23 aprile 2012); in particolare, il disegno di legge costituzionale è stato definitivamente approvato con una maggioranza superiore ai due terzi costituita da 235 voti favorevoli, 11 contrari e 34 astenuti. Tra i partiti a favore della riforma P.d.I., P.d. e Terzo polo (costituito da U.d.c., F.l.i., A.p.i.); contrari, invece, Lega ed I.d.v. (anche se nei tre precedenti passaggi del ddl costituzionale tra Camera e Senato avevano votato a favore); astensione da parte di Coesione nazionale-Grande Sud.

incidere sulla complessiva disciplina di bilancio, con riferimento sia a quello statale sia a quello delle pubbliche amministrazioni in generale e degli Enti locali.

La disposizione “portante” del testo è certamente l’art. 1 che – modificando in modo rilevante l’art. 81 Cost. – ha introdotto importanti novità: ai sensi del co. 1, lo Stato assicura l’equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico; il co. 2, poi, limita il ricorso all’indebitamento al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e – previa autorizzazione delle Camere, adottata a maggioranza assoluta – al verificarsi di eventi eccezionali; i successivi tre commi hanno invece confermato (tendenzialmente) il contenuto dei co. 1, 2 e 4 del vecchio testo costituzionale, e cioè il principio della necessaria copertura finanziaria delle leggi, la competenza esclusiva delle Camere relativa all’approvazione annuale con legge del bilancio e del rendiconto consuntivo presentati dal Governo, nonché la disciplina dell’esercizio provvisorio del bilancio; l’ultimo comma del nuovo testo dell’art. 81, infine, prevede la formazione della fondamentale legge di contabilità generale.

È dunque possibile affermare, rispetto alle premesse disposizioni, che il fine del pareggio del bilancio debba essere raggiunto tramite il mezzo dell’equilibrio dei bilanci: si può infatti constatare come il principio del pareggio di bilancio – al quale deve mirare lo Stato al fine di assicurare «l’equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio» – debba essere inteso in senso “strutturale”, e cioè in modo da tenere conto delle fasi positive o negative del ciclo economico<sup>32</sup>. Più precisamente, il Legislatore costituzionale ha previsto (saggiamente) la possibilità di fare ricorso a politiche anticicliche e stabilizzatori automatici attraverso il ricorso a bilanci in avanzo o in pareggio – secondo i criteri stabiliti dall’U.E., depurando il saldo nominale dalla componente ciclica – durante le fasi in cui la congiuntura economica è favorevole, ed all’opposto di fare ricorso all’indebitamento esclusivamente nelle fasi avverse<sup>33</sup>. Ed ancora, il ricorso all’indebitamento viene limitato solo «al verificarsi di eventi eccezionali» con l’ulteriore vincolo costituito dalla preventiva autorizzazione di entrambe le Camere da adottare a maggioranza assoluta.

Come evidenziato da autorevole dottrina, la riforma dell’art. 81 Cost. non mira dunque (esclusivamente) al rientro del debito pubblico o al risanamento dell’attuale situazione di emergenza della finanza pubblica, bensì cerca di ottenere da una parte l’equilibrio dei bilanci pubblici e, nel caso dello Stato, il vincolo di equilibrio tra entrate e spese, e d’altra parte il ricorso all’indebitamento soltanto in limitate ipotesi circostanziate<sup>34</sup>.

E tuttavia, proprio con riferimento al co. 2, la summenzionata dottrina evidenzia una rilevante imprecisione tecnica nell’utilizzo, da parte del Legislatore costituzionale, del termine “indebitamento”: questo può essere ricondotto, infatti, alle operazioni di indebitamento (art. 3, co. 17, l. 350/2003) o al saldo di bilancio che non tiene conto di una serie di spese come, ad esempio,

<sup>32</sup> Cfr. Dossier n. 551 del Servizio Studi della Camera dei Deputati. Sul punto D. CABRAS, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> A. BRANCASI, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

quelle necessarie per restituire il debito in scadenza (art. 25, co. 7, l. n. 196/2009). Il medesimo comma peraltro – oltre a contenere termini tecnici approssimativi – ad una prima lettura appare di incerta formulazione nel suo complesso: la disposizione, infatti, prevede una deroga al divieto del ricorso all'indebitamento (i.e. «al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e [...] al verificarsi di eventi eccezionali») che dovrebbe operare a condizione che l'entità di "indebitamento netto" corrisponda alle maggiori spese o minori entrate dovute agli effetti negativi del ciclo economico<sup>35</sup>.

Il co. 3 – ai sensi del quale «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte» – conferma poi, sostanzialmente, il principio della necessaria copertura finanziaria delle leggi; appare però evidente come il testo novellato tenda a rafforzare tale principio, posto che il reperimento dei mezzi di copertura per disposizioni "onerose" dovrà avvenire immediatamente, e non più tramite successivi provvedimenti inseriti nella legge di stabilità o in altri provvedimenti di manovra.

Infine il co. 6 prevede la nuova "legge di contabilità generale", ovvero il contenuto della legge di bilancio (i.e. norme fondamentali e criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese, nonché la sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni) stabilito con legge da approvare a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera – entro il 28 febbraio 2013, ai sensi del successivo art. 5, co. 3 – e nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

Alle premesse e sostanziali modifiche all'art. 81 Cost. si aggiungono quelle agli artt. 97, 117 e 119.

In primo luogo l'art. 2 della legge costituzionale introduce la seguente premessa all'art. 97 Cost.: «le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»; il Legislatore costituzionale ha dunque inteso estendere i nuovi principi di natura economico-finanziaria a tutte le pubbliche amministrazioni – proprio in ragione del ruolo di fondamentale importanza dalle stesse assunto nella quadratura dei conti statali pubblici – precisando altresì come i medesimi debbano essere interpretati ed applicati in coerenza con quanto disposto dall'ordinamento dell'U.E.

In secondo luogo l'art. 3 della riforma – modificando l'art. 117 Cost. – trasferisce la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» dal co. 3 al co. 2, e cioè dalla competenza "concorrente" a quella "esclusiva" dello Stato, al fine di assicurare una maggior tutela al principio cardine della riforma costituzionale<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> *Ibidem*. Secondo Brancasi, il fatto che la proposta di legge [ora legge costituzionale, n.d.r.] parli di "ricorso" a proposito di "indebitamento" dovrebbe lasciare intendere il riferimento alle operazioni e non al saldo; in tal senso la norma descriverebbe, invero, il percorso di rientro del debito pubblico; un percorso però «talmente rigoroso da risultare assolutamente impraticabile, poiché comporterebbe che i titoli in scadenza ogni mese andrebbero restituiti senza la possibilità di rinnovarli neppure per una minima parte. Non rimane quindi che riferire al saldo "indebitamento netto" la limitazione prescritta della norma, la quale, consentendo il rinnovo dei titoli in scadenza, non produce alcuna riduzione del debito complessivo».

<sup>36</sup> Alla luce di tale modifica dovrà essere rivisto – si ritiene – anche l'indirizzo giurisprudenziale della Consulta, che ha ripetutamente affermato che «spetta allo Stato, in sede di legislazione concorrente, la determinazione dei principi fondamentali nella materia compresa nella endiadi espressa dalla indicazione di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (art. 117, terzo comma; art. 119, secondo comma, della Costituzione riguardante i

In terzo luogo l'art. 4 – con riferimento all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, di cui al co. 1, art. 119 Cost. – inserisce l'obbligo per i menzionati Enti di rispettare l'equilibrio dei propri bilanci e di concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'U.E.; l'intenzione del Legislatore costituzionale pare, pertanto, di conformare anche la disciplina relativa agli Enti territoriali al nuovo principio dell'equilibrio di bilancio, costituzionalizzando il principio del concorso dei medesimi all'ottemperanza degli obblighi di natura economico-finanziaria di matrice europea. Nella stessa disposizione si sancisce, peraltro, l'integrazione del co. 6 dell'art. 119: Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni possono infatti ricorrere all'indebitamento (per finanziare spese di investimento; c.d. *golden rule*) soltanto «con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

In quarto ed ultimo luogo, la “nuova” disciplina del pareggio (*rectius*, equilibrio) di bilancio è modulata dalle previsioni di cui all'art. 5 della legge di revisione costituzionale: i primi due commi indicano gli elementi essenziali della summenzionata *legge di contabilità generale* (i.e. la legge ordinaria rinforzata, richiamata dall'ultimo comma dell'art. 81 Cost.) per la definizione del «contenuto della legge di bilancio», delle «norme fondamentali» e dei «criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni»<sup>37</sup>; il co. 4 ribadisce, poi, la competenza delle Camere circa la «funzione di controllo sulla finanza pubblica

---

“tributi e le entrate propri” delle Regioni ed enti locali)); cfr. CORTE COST., SENT. 17/2004.

<sup>37</sup> Tra i principali punti che dovranno essere definiti, giova menzionare: 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, con l'individuazione del limite massimo di tale scostamento al superamento del quale occorrerà 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'art. 81, co. 2, Cost. – al verificarsi dei quali è consentito il ricorso all'indebitamento non limitato; l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un *organismo indipendente* al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio. Sul punto occorre precisare che (probabilmente) il nuovo organismo indipendente sarà simile al *Congressional Budget Office* (Cbo), ovvero l'Agenzia federale statunitense che opera nel Congresso fin dal 1974 con la finalità principale di esaminare e fornire stime sia sulle uscite previste nell'ambito del processo di redazione del bilancio federale, sia riguardo le uscite derivanti da nuove proposte di legge. Inoltre, ai sensi dei co. 1 e 2 del citato art. 5, la legge di contabilità generale dovrà disciplinare, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare: le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica; l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica; le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'art. 119 Cost., concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali. Ed ancora: il contenuto della legge di bilancio dello Stato; la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'art. 119, co. 6, secondo periodo, Cost., come modificato dall'art. 4 della presente legge costituzionale; le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese, nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni».

4. Alla luce di quanto premesso, appare evidente come il varo del disegno di legge costituzionale rappresenti uno dei tasselli fondamentali della "risposta italiana" agli impegni presi in sede europea, con la stipula del "Fiscal Compact" in data 2 marzo 2012; più precisamente, con la descritta riforma costituzionale, l'Italia – dopo Germania e Spagna – è stato il terzo Paese, fra le principali economie dell'Eurozona, ad attuare le previsioni di quell'accordo.

Pur senza entrare nel merito degli aspetti prettamente economico-finanziari del nuovo assetto costituzionale, si può affermare come il Legislatore costituzionale abbia inteso bilanciare due opposte istanze: rispettivamente, la necessità di dimostrare – ai mercati finanziari ed ai Paesi europei – che la sostenibilità delle finanze pubbliche costituisce un punto fondamentale della politica interna, nonché condiviso da una larga maggioranza; l'esigenza di non irrigidire (eccessivamente) il contenuto della Costituzione con norme tecniche e di dettaglio. Diversamente da quanto è accaduto in Germania infatti, le disposizioni introdotte con la recente legge costituzionale – per divenire pienamente efficaci – necessitano di un supplementare intervento del Legislatore (ordinario: la c.d. "legge quadro di contabilità") perché sia definito «il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni».

*Medio tempore* deve tuttavia riconoscersi che alcuni principi, cui si ispira il testo di riforma costituzionale italiano, sono già stati oggetto di analisi critiche, anche da parte di illustri economisti: in specie è stato affermato che «aggiungere ulteriori restrizioni, cosa che avverrebbe nel caso fosse approvato un emendamento sul pareggio del bilancio, quale un tetto rigido della spesa pubblica, non farebbe che peggiorare le cose». E ciò, per le ragioni che possono essere sì sintetizzate: chiudere ogni anno il bilancio in pareggio aggraverebbe le eventuali recessioni; sarebbe impedito al governo federale di ricorrere al credito per finanziare il costo delle infrastrutture, dell'istruzione, della ricerca e sviluppo, della tutela dell'ambiente e di altri investimenti vitali per il futuro benessere della nazione; il Congresso sarebbe incoraggiato ad approvare provvedimenti privi di copertura finanziaria delegando gli Stati, gli Enti locali e le aziende private nel trovare le risorse finanziarie al posto del governo federale; sarebbero favorite dubbie manovre finanziarie (quali la vendita di terreni demaniali e di altri beni pubblici contabilizzando i ricavi come introiti destinati alla riduzione del *deficit*) e altri espedienti contabili con il conseguente aumento di relative controversie; oltre che nei periodi di recessione, un tetto rigido di spesa potrebbe danneggiare la crescita economica anche nei periodi di espansione dell'economia, giacché 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<sup>38</sup>. Pertanto, alla luce di

<sup>38</sup> Il riferimento è agli otto studiosi – tra i quali, cinque premi Nobel per l'economia – che hanno invitato pubblicamente il presidente Obama a respingere qualsiasi proposta di modifica alla Costituzione statunitense, volta ad introdurre il vincolo del pareggio di bilancio; e ciò, proprio a causa degli effetti

tale indirizzo, «non c'è alcuna necessità di mettere al Paese una camicia di forza economica» con l'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio in Costituzione, essendo sufficiente lasciare 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 [...] padri costituenti».

Nel merito della riforma italiana, deve poi essere evidenziato un'ulteriore falla della descritta riforma costituzionale determinata dalla mancanza di alcun meccanismo sanzionatorio per l'ipotesi di sfornamento dei limiti stabiliti dal vincolo del pareggio di bilancio: non si comprende, insomma, quali potrebbero essere le eventuali conseguenze del mancato rispetto del nuovo art. 81 Cost., se non quelle di una "mera" responsabilità politica, peraltro diversa anche da quella già prevista dalla legge delega in materia di federalismo fiscale<sup>39</sup>.

Ulteriori voci critiche infine evidenziano come tutte le recenti modifiche, adottate per rispondere alla crisi economica, abbiano fatto perno sull'idea che l'austerità possa essere "espansiva" – orientamento sostenuto anche da diversi economisti neoliberalisti italiani<sup>40</sup> – tralasciando invece le politiche per la crescita e lo sviluppo.

E tuttavia, dall'analisi dei dati economici relativi ai Paesi europei costretti all'austerità (i.e. Spagna, Irlanda, Italia e Grecia), si evince come tali politiche stiano ottenendo risultati di segno opposto, peggiorando la situazione e conducendo ad una più rapida recessione (prova ne è lo stesso declassamento operato da *Standard and Poor's* nei confronti di diversi Paesi dell'Eurozona). I sostenitori di queste critiche – rifacendosi alle teorie keynesiane – sostengono che l'inasprimento delle politiche restrittive attraverso i nuovi accordi europei rischiano di aggravare ulteriormente la già tragica situazione europea: in particolare, sembrerebbe pacifico il sillogismo economico per cui le politiche di austerità – riducendo il reddito nazionale – comporterebbero per lo Stato il rischio di ricevere meno gettito del previsto dalle imposte, non riuscendo così a ripagare il debito pubblico che, nel frattempo, sarà diventato insopportabile rispetto al PIL decrescente.

Pertanto, per gli economisti di matrice keynesiana, al fine di porre un freno alla crisi, è indispensabile l'adozione di un piano di sviluppo e di spesa pubblica – come "timidamente" fatto dal Presidente Obama – nel tentativo di far ripartire la crescita.

Deve comunque osservarsi che la circostanza per cui un aspetto fondamentale della riforma è stato riservato ad una futura disciplina di dettaglio,

---

negativi e dei rischi che tale principio potrebbe comportare. La lettera è stata firmata da: KENNETH ARROW, premio Nobel per l'economia 1972; PETER DIAMOND, premio Nobel per l'economia 2010; WILLIAM SHARPE, premio Nobel per l'economia 1990; CHARLES SCHULTZE, consigliere economico di J.F. Kennedy e Lindon Johnson, animatore della Great Society Agenda; ALAN BLINDER, direttore del Centro per le ricerche economiche della Princeton University; ERIC MASKIN, premio Nobel per l'economia 2007; ROBERT SOLOW, premio Nobel per l'economia 1987; LAURA TYSON, ex direttrice del National Economic Council.

<sup>39</sup> Cfr. art. 17, lett. e), l. 42/2009 (cfr. «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione»).

<sup>40</sup> Sono portavoce della citata teoria gli economisti Alberto Alesina e Francesco Giavazzi. In particolare, nell'ottobre 2009 il primo pubblicò un *paper* molto criticato in cui presentava alcuni casi di "austerità espansiva"; sul punto cfr. A. ALESINA e S. ARDAGNA, *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending*, in *The national bureau of economic research*.

rende particolarmente difficile stabilire al momento quali saranno i reali effetti della riforma costituzionale; può semmai affermarsi, intanto, che la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio produrrà degli effetti dirompenti riguardo la futura attuazione delle regole economico-finanziarie, sia di matrice europea sia di origine interna; inoltre risulterà indispensabile la predisposizione di un forte coordinamento *ex ante* tra Stato, Enti locali e pubbliche amministrazioni, in modo da assicurare il principio fondamentale dell'equilibrio complessivo dei conti ad ogni livello.

In ordine alle rassegnate riforme economico-finanziarie imposte dall'U.E. nei confronti di ciascun Stato membro, è lecito infine chiedersi «se possa ritenersi ancora effettivo il principio di sovranità (nazionale) in materia fiscale; oppure se non vi sia già stata una significativa cessione di autonomia politica statale», in specie determinata dall'obbligo di coordinamento preventivo delle politiche economiche, dai vincoli economici di origine pattizia e dai rigidi controlli operati dalle istituzioni europee<sup>41</sup>; ed invero, appare pacifica la crescente perdita di responsabilità politica da parte dei Parlamenti nazionali soprattutto in materia di bilancio pubblico.

E però i nuovi vincoli e limitazioni di sovranità di origine europea – determinati sia in sede istituzionale sia in sede intergovernativa, e che impongono non pochi sacrifici ai Paesi, come l'Italia, già gravati da un eccessivo *stock* di debito pubblico – sembrano essere indispensabili, in effetti, per la costituzione di un nuovo modello di *governance* (economica) europea, grazie al quale uscire definitivamente dall'attuale crisi.

Come correttamente precisato in dottrina, infatti, i prossimi ed indispensabili passi dovranno consistere nel mettere lo Stato sopra la finanza e la finanza sotto gli Stati, ovvero fare prevalere le regole sull'anarchia ed avviare grandi progetti di investimento pubblico per il bene comune<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> In tal senso R. DI MARIA, op. cit. Cfr. anche G. PITRUZZELLA, op. cit.

<sup>42</sup> Cfr. G. TREMONTI, op. cit., pag. 165 e ss.