

Vincoli di bilancio, stato costituzionale e integrazione europea: una nuova occasione di dialogo tra Corti?

di Tommaso F. Giupponi

(Relazione al Seminario “Verso una giustizia costituzionale europea?”
Catania, Facoltà di Giurisprudenza, 11 aprile 2014)

Sommario: 1. La riforma costituzionale del 2012 e il principio dell'equilibrio di bilancio: vincoli europei e decisioni nazionali. – 2. La problematica “giustiziabilità” dei vincoli di bilancio, tra continuità e discontinuità. – 3. Una nuova occasione di dialogo tra Corti? Vincoli di bilancio e “giustizia costituzionale” europea, tra sovranità nazionale e processo di integrazione.

1. *La riforma costituzionale del 2012 e il principio dell'equilibrio di bilancio: vincoli europei e decisioni nazionali*

Come noto, la riforma di cui alla legge cost. n. 1/2012, e la sua successiva attuazione ad opera delle legge n. 243/2012, sono frutto della crisi economico-finanziaria che sta attraversando l'Europa e dei tentativi di reazione che sono stati decisi a livello sovranazionale (con particolare riferimento all'ordinamento dell'UE).

Senza entrare nel dettaglio delle diverse misure adottate dall'Unione europea a partire dal 2010 e delle relative vicende (su cui, tra gli altri, Pitruzzella 2012, 28 ss.; Giovannelli 2013, 933 ss.; Dickmann 2013, 3 ss.; Golino 2013, 3 ss.; nonché Della Cananea 2014, 7 ss.), è fuori discussione che una forte accelerazione a livello di ordinamento nazionale sia stata impressa da alcune recenti iniziative, sia sul piano politico-istituzionale, sia sul piano più strettamente giuridico.

Al primo gruppo di iniziative (a parte l'inusuale lettera Trichet-Draghi dell'agosto 2011)¹ appartiene il c.d. Patto *Euro Plus* del marzo 2011, col quale gli Stati si sono impegnati a recepire nei loro ordinamenti interni le regole europee di bilancio (contenute fin dal 1997 nel Patto di stabilità e crescita)² con strumenti giuridici dalla natura “vincolante e [...] sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)”, pur lasciando agli Stati firmatari libertà nella scelta dello strumento ritenuto più idoneo.³

¹ Tale lettera (resa pubblica dalla stampa italiana nel settembre del 2011) affermava che sarebbe stata “appropriata [...] una riforma costituzionale che renda più stringenti le regole di bilancio”.

² Si tratta dei noti parametri del 3% di rapporto tra disavanzo e PIL e del 60% del rapporto tra debito e PIL, figli della scelta compiuta a Maastricht a favore della moneta unica e connessi alla previsione dell'obbligo per gli Stati membri di “evitare disavanzi pubblici eccessivi” (attuale art. 126 TFUE), così come specificati dal relativo Protocollo addizionale (attualmente il n. 12). Come noto, il Patto di stabilità e crescita (vedi i due regolamenti 1466/97 e 1467/97) ha previsto che i bilanci nazionali, in vista di una loro gestione prudente e in modo da consentire il mantenimento del tetto del 3% anche in periodi di recessione economica, debbano tendere al pareggio o ad un surplus rispetto all'obiettivo di medio termine previsto per ogni paese, pena l'irrogazione di specifiche sanzioni. Dopo la “riforma” del Patto del 2005, volta ad introdurre criteri di maggiore flessibilità nell'applicazione dei vincoli di bilancio, l'attuale versione (alla luce degli interventi del 2011) prevede che il disavanzo strutturale annuale consentito sia dell'1% del PIL, in relazione all'obiettivo di medio termine individuato (per tale evoluzione, vedi Pitruzzella 2012, 15 ss.).

³ Più specificamente, come noto, il Patto è stato adottato con una dichiarazione congiunta dei Capi di Stato e di Governo dell'eurozona l'11 marzo 2011 (successivamente sottoscritta anche da Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Polonia e Romania), per essere poi allegato alle Conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011. In base a tale

Al secondo gruppo di interventi vanno ricondotti, *in primis*, la nascita del “semestre europeo” e la modifica del Patto di stabilità e crescita attuati nel 2011 da parte del c.d. *Six Pack*,⁴ con l’individuazione di vincoli più stringenti per gli Stati, di strumenti più significativi di intervento (preventivi e correttivi) e di un generale sistema di sorveglianza e vigilanza economico-finanziaria connesso al coordinamento delle politiche nazionali di bilancio nel quadro delineato dall’UE (successivamente integrato ad opera del c.d. *Two Pack* nel 2013⁵, anche se limitatamente ai paesi dell’eurozona).⁶

Tuttavia (a torto o a ragione) il più rilevante degli interventi suddetti risulta il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell’unione economica e monetaria (il c.d. *Fiscal Compact*), sottoscritto da tutti gli Stati UE nel marzo 2012 (tranne Regno Unito e Repubblica Ceca). Come noto, tale accordo internazionale (attualmente esterno all’ordinamento dell’UE, ma con esso in qualche modo collegato)⁷ conferma e in parte rafforza i vincoli di bilancio previsti dal Patto di stabilità e crescita riformato,⁸ stabilendo che gli Stati firmatari debbano provvedere a dare esecuzione agli obblighi assunti “tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”.

Nel complesso, non sembrava quindi discendere da tali vincoli un puntuale e formale obbligo giuridico di procedere ad una modifica costituzionale in materia di bilancio (Luciani 2013a, 18 ss.; Tosato 2013, 2-3). A dare sufficiente “copertura” costituzionale agli impegni assunti dall’Italia a livello comunitario e internazionale, infatti, potevano forse valere già gli

dichiarazione “gli Stati membri partecipanti si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell’UE fissate nel Patto di stabilità e crescita”, mantenendo tuttavia la facoltà di “scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere” in ogni caso di “natura vincolante e [...] sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro). Anche l’esatta forma della regola sarà decisa da ciascun paese”, pur dovendo comunque garantire “la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale”.

4 Si tratta, come noto, di un articolato pacchetto di interventi, costituito da cinque regolamenti (1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011) e da una direttiva (2011/85/UE). Su tali atti, da ultimo, vedi Tosato, 2013, 3 ss.

5 Costituito da due regolamenti (472/2013 e 473/2013), su cui vedi ora Dickmann, 2013, 44 ss.

6 Devono poi essere ricordati (Pitruzzella 2012, 23 ss.; Napolitano 2012, 383 ss.; Raffiotta 2013, 53 ss.) tutti gli strumenti di assistenza finanziaria individuati, a partire dal 2010, per fare fronte alla crisi del debito sovrano di alcuni paesi dell’eurozona (Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna in particolare), da ultimo razionalizzati attraverso l’istituzione, con apposito Trattato, dello *European Stability Mechanism* del 2012 (ESM), possibile alla luce della modifica dell’art. 136 TFUE adottata nel 2011 (In base al quale, come noto, “Gli Stati membri la cui moneta è l’euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell’ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità”).

7 In base all’art. 2 del Trattato, infatti, esso deve essere interpretato “conformemente ai Trattati su cui si fonda l’Unione europea [...] e al diritto dell’Unione europea”, trovando applicazione solo “nella misura in cui è compatibile” con essi. Inoltre è espressamente previsto che “al più tardi entro cinque anni dall’entrata in vigore” dello stesso “sono adottate [...] le misure necessarie per incorporare il contenuto del [...] Trattato nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea”.

artt. 11 e 117, primo comma, Cost., anche alla luce della loro interpretazione ad opera della giurisprudenza costituzionale, in stretta connessione con un'adeguata riforma della legislazione finanziaria ordinaria e dei regolamenti parlamentari. I motivi alla base della riforma attuata dalla legge cost. n. 1/2012, allora, vanno forse rintracciati nel contesto economico, politico e finanziario particolarmente travagliato in cui si sta dibattendo l'Europa ormai da anni, che hanno portato ad una riforma secondo alcuni "affrettata" (Brancasi 2012a, 108 ss.), sicuramente "silenziosa" (riferimenti in Bergo 2013).

Tuttavia, una volta stabilito che sul piano strettamente giuridico non vi fosse un puntuale obbligo di revisione costituzionale, le conseguenze dell'introduzione in costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio non sono affatto secondarie o addirittura irrilevanti. Contrariamente a quanto sostenuto da parte della dottrina, infatti (Tosato 2013, 11 ss.) diversi sono gli effetti dell'operare di tali limiti come conseguenza dell'interazione del nostro ordinamento con ordinamenti "esterni" o come imposizione di principi direttamente codificati a livello costituzionale. Infatti, come è stato messo in evidenza (Luciani 2013a, 22 ss.), la stessa configurazione di tali vincoli "sovranazionali" come vincoli di natura essenzialmente politica, la cui "oggettiva" osservanza appare rimessa alla "soggettiva" e discrezionale valutazione della Commissione e del Consiglio e con limitate forme di controllo da parte della Corte di giustizia, consente di valutare la novità rispetto ad una loro diretta disciplina a livello costituzionale interno (Brancasi, 2014).

Solo in quest'ultimo caso il principio dell'equilibrio di bilancio entra a far parte pienamente, e al massimo livello, del tessuto normativo del singolo ordinamento giuridico, potendo (con tutte le problematicità del caso) fungere da parametro rispetto alle scelte legislative nazionali e aprendo forse la strada ad un rinnovato ruolo della Corte costituzionale attraverso le tradizionali tecniche di bilanciamento consolidate nella sua giurisprudenza. Di conseguenza, la problematica lettura dei c.d. controllimiti all'incidenza del diritto comunitario si trasforma nella diversa valutazione del rispetto dei principi supremi e intangibili del nostro ordinamento da parte di una legge di revisione adottata secondo le procedure dell'art. 138 Cost.⁹

Ma andiamo con ordine. Fin dai primi commenti (Brancasi 2012b, 2 ss.; Dickmann 2012; Perez 2012), è stato da più parti sottolineato come la riforma di cui alla legge cost. n.

~~consentite solo di fronte a~~ circostanze eccezionali, definite come "eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione ovvero periodi di grave recessione economica ai sensi del Patto di stabilità e crescita", sempre che tale deviazione sia "temporanea" e "non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine". Anche in relazione al debito pubblico, il Trattato conferma sostanzialmente le scelte del Patto di stabilità e crescita, riformato nel 2011. È così previsto che gli Stati firmatari in cui il rapporto tra debito pubblico e PIL superi la soglia del 60% si impegnino ad "una riduzione [...] di un ventesimo all'anno" della parte eccedente tale soglia, anche se (in caso di *deficit* eccessivo) a partire dal quarto anno successivo al rientro entro il già citato parametro del 3%.

9 In questo senso, in particolare, Luciani 2013a, 26 ss.

1/2012, a prescindere dal suo titolo,¹⁰ sia volta a perseguire l'obiettivo dell'equilibrio dei bilanci, più che un vero e proprio pareggio contabile.

Ciò, a ben vedere, appare evidente fin dal dato letterale della riforma: l'art. 81, primo comma, Cost. stabilisce infatti che "lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio", mentre il successivo sesto comma rinvia ad una speciale legge di attuazione il compito di individuare, tra l'altro, "le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci".¹¹ A sua volta, l'art. 97, primo comma, Cost., vera e propria norma generale cardine dell'intera riforma (Cabras 2012, 111 ss.), prevede che "le pubbliche amministrazioni [...] assicurano l'equilibrio dei bilanci", mentre all'art. 119, primo comma, Cost. è stata infine aggiunta la specificazione che regioni ed enti locali hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa "nel rispetto dell'equilibrio dei rispettivi bilanci".¹² Analogamente, la legge n. 243/2012 parla espressamente di "equilibrio dei bilanci" non solo in generale (art. 3), ma anche in relazione agli enti territoriali (art. 9), alle amministrazioni pubbliche non territoriali (art. 13) oltre che allo Stato (art. 14).

Dunque, oggetto della riforma costituzionale in questione non è stata tanto una puntuale regola di natura contabile quantitativamente definita, quanto piuttosto un più ampio principio di gestione delle finanze pubbliche (Dickmann 2012). Ciò, come ovvio, ha delle immediate conseguenze anche sui margini di interpretazione e applicazione del suddetto principio, soprattutto in relazione ad altri, eventuali, principi costituzionali con esso concorrenti, attraverso le usuali tecniche di bilanciamento. Coerentemente con tali presupposti, diverse nuove disposizioni prevedono la necessità di garantire la "sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni" o del "debito pubblico", anche grazie al concorso degli enti territoriali (artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, Cost. e art. 5, secondo comma, lett. c, legge cost. 1/2012), non precludendo in via assoluta la possibilità di ricorrere all'indebitamento, anche se limitandola (come vedremo) fortemente. A conferma dello stretto legame tra tale riforma e le iniziative assunte a livello europeo e internazionale, molteplici sono poi le disposizioni che, a livello costituzionale o legislativo rinforzato, rinviano a tali ordinamenti, con particolare riferimento all'ordinamento dell'UE, attraverso una rinnovata apertura delle relative disposizioni (quasi un rinvio mobile) che consentirà, anche in futuro, l'automatico adeguamento dell'ordinamento nazionale alle eventuali modifiche dei parametri europei di bilancio. Particolarmente evidente, in questo

¹⁰ "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale". Particolare la circostanza che, nonostante il chiaro tenore della riforma costituzionale, anche la prevista legge di attuazione sia intitolata "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione".

¹¹ La natura della legge in questione, approvata a maggioranza assoluta dai componenti di ciascuna Camera, è stata subito oggetto di discussione, sostenendone alcuni la natura di vera e propria "legge organica" (Lupo 2012, 108 ss.), altri di mera variante procedurale dell'ordinario tipo legislativo (Morrone 2013, 368). Sul punto, da ultimo, è intervenuta anche la Corte costituzionale che, con la sent. n. 88/2014, ha espressamente affermato la sua competenza a sindacare la legittimità costituzionale della legge n. 243/2012, "dal momento che, pur trattandosi di una legge rinforzata, in ragione della maggioranza parlamentare richiesta per la sua approvazione, essa ha comunque il rango di legge ordinaria, e in quanto tale trova la sua fonte di legittimazione – ed insieme i suoi limiti – nella legge cost. n. 1 del 2012, di cui detta la disciplina attuativa".

¹² Si veda, poi, l'aggiunta della condizione in base alla quale "per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio", al fine di consentire l'indebitamento delle autonomie territoriali per le sole spese di investimento (art. 119, sesto comma, Cost.).

senso, appare l'art. 97, primo comma, Cost., in base al quale il principio dell'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico sono da assicurarsi "in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea".¹³

Tale constatazione non può che confermare l'impressione che, nonostante i vincoli europei alle politiche nazionali di bilancio si siano andati via via intensificando e stringendo, attualmente rimangono ancora rilevanti elementi di flessibilità che consentono un certo margine di manovra e di adattamento a livello nazionale.¹⁴ Conformemente alle regole del Patto di stabilità e crescita, infatti, l'equilibrio di bilancio è individuato nell'obiettivo di medio termine, in relazione al *deficit* strutturale (non nominale) depurato degli eventuali effetti negativi del ciclo economico e al netto di misure temporanee e *una tantum*, mentre il percorso di convergenza entro lo scostamento massimo ora consentito dal Trattato (lo 0,5% del PIL) tiene conto della sostenibilità complessiva delle finanze di ciascuno stato oltre che di eventuali deviazioni dovute a circostanze eccezionali.¹⁵ Quanto al debito, poi, l'impegno ad una riduzione di 1/20 all'anno della quota eccedente il 60% riguarda solo il quarto anno successivo alla chiusura di una procedura per *deficit* eccessivo, nei primi tre anni essendo richiesti solo "progressi sufficienti" (cfr., nel dettaglio, Tosato 2013, 8 ss.).

Coerentemente con tali presupposti, l'art. 81, primo comma, Cost. prevede che l'equilibrio del bilancio statale è assicurato "tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico", con un evidente fattore di flessibilità che consente l'adozione di politiche anticicliche "in modo che nelle fasi di recessione, nelle quali il gettito delle entrate fiscali si riduce ed aumentano in maniera automatica le spese dovute agli ammortizzatori sociali, l'equilibrio tra entrate e spese sia costruito rendendo le seconde eccedenti rispetto alle prime, mentre nelle fasi di espansione economica, in cui il gettito fiscale aumenta e gli ammortizzatori sociali generano minore spesa, l'equilibrio sia costruito in maniera esattamente opposta, cioè con un'eccedenza delle entrate rispetto alle spese" (Branca 2012b, 3). Il successivo secondo comma, tuttavia, consente l'indebitamento 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", il che comporta come conseguenza che, nelle fasi favorevoli del ciclo economico, non si potrà ricorrere all'indebitamento reperendo risorse sul mercato (Luciani 2013a, 33-34).¹⁶

13 Il continuo riferimento all'ordinamento dell'Unione europea è ancora più evidente scorrendo le disposizioni della legge di attuazione "rinforzata". Si veda, ad esempio, l'art. 2 della legge n. 243/2012 che, stabilendo l'esatta definizione di molti degli indicatori economici e finanziari poi richiamati, rinvia per ben cinque volte all'ordinamento dell'Unione, e una volta al TFUE, per un complesso di diciassette rinvii nell'ambito dell'intera legge.

14 Da ultimo sottolineati da Tosato 2013 e Luciani 2013a.

15 Analogamente accade in relazione alla procedura prevista in caso di *deficit* eccessivo, la quale per essere attivata (sulla base di una proposta della Commissione e di una decisione del Consiglio) deve tenere in debita considerazione tutta una serie di fattori significativi propri di ciascuno stato, ed è derogabile in relazione alle già indicate circostanze eccezionali.

16 Secondo tale Autore, infatti, la riforma non impedirebbe politiche espansive nelle fasi favorevoli del ciclo economico, ma richiederebbe solo che esse non siano alimentate reperendo risorse dal mercato (*contra*, F. Bilancia 2012, 3).

Come noto, la cattiva redazione del testo ha fin dall'inizio posto il dubbio non solo sul reale significato di "indebitamento",¹⁷ ma soprattutto sull'alternatività o cumulatività delle due ipotesi ammesse di ricorso allo stesso (Brancasi 2012b). Alla luce della contraddittorietà dell'eventuale interpretazione cumulativa, che rischierebbe di frustrare le stesse finalità connesse alla previsione eccezionale di un ricorso all'indebitamento, sembra da preferire la lettura che, valorizzando anche l'inciso connesso alla delibera parlamentare prevista, individua due specifiche e differenti ipotesi: la prima, di natura oggettiva e limitata quantitativamente a tener conto degli effetti negativi del ciclo economico, priva di autorizzazione parlamentare; la seconda, sulla base di una specifica assunzione di responsabilità parlamentare e connessa ai citati eventi eccezionali, con l'individuazione di uno specifico piano di rientro e di un termine preciso, oltre che dell'ammontare complessivo dello scostamento (Brancasi 2012b, 5 ss.; Lupo 2012, 130 ss.; Luciani 2013a, 34).¹⁸

Al di fuori di questi casi, di fronte al verificarsi di scostamenti dagli obiettivi programmatici considerati significativi ai sensi dell'ordinamento europeo e degli accordi internazionali in materia, deve essere attivato un apposito meccanismo di correzione,¹⁹ con la previsione di "misure tali da assicurare, almeno a decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in cui è stato accertato lo scostamento, il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale", con l'indicazione della misura e dell'articolazione temporale di tali interventi (art. 8 della legge n. 243/2012).²⁰

In relazione alla sostenibilità del debito pubblico, l'art. 4 della legge n. 243/2012 prevede la necessità per tutte le amministrazioni pubbliche di concorrere agli obiettivi di

17 Che può riferirsi sia alle operazioni di indebitamento, attraverso il ricorso al mercato, sia all'indebitamento netto quale specifico saldo di bilancio, preso in considerazione dall'ordinamento dell'Unione europea (sul punto di vedano le osservazioni di Brancasi 2012b, 3 ss.).

18 Ciò risulta confermato dalla lettura dell'art. 5, primo comma, lett. d, della stessa legge cost. n. 1/2012, laddove prevede che la legge rinforzata prevista dall'art. 81, sesto comma, Cost. dovrà prevedere quali eventi eccezionali le gravi recessioni economiche le crisi finanziarie e le gravi calamità naturali "al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico". Ulteriore conferma, poi, viene dalla lett. g del primo comma dello stesso articolo il quel, prevedendo la necessità di un concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali, distingue nettamente le due ipotesi (per l'attuazione di tale previsione vedi ora l'art. 6 della legge n. 243/2012). Come noto, il 17 aprile 2014 Camera e Senato hanno per la prima volta approvato a maggioranza assoluta una delibera di autorizzazione all'indebitamento (scostamento dai dati programmatici) attraverso la quale, di fronte all'aggravarsi della recessione economica e nell'ambito del DEF 2014, è stato previsto un sostanziale slittamento del pareggio strutturale al 2016.

19 Previsto dall'art. 5, primo comma, lett. c della legge cost. n. 1/2012, in conformità di quanto previsto dall'art. 3 del *Fiscal Compact*.

20 L'art. 5, primo comma, lett. b, della legge cost. n. 1/2012 prevede, come noto, che la legge rinforzata di attuazione debba disciplinare le modalità di accertamento delle cause degli scostamenti registrati, "distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia egli interventi e agli eventi eccezionali". Tuttavia, come è stato sottolineato (Nardini 2013, 13), la legge di attuazione non sembra aver recepito tali indicazioni, dal momento che, da un lato, l'espresso riferimento al saldo strutturale evoca un parametro già depurato degli effetti del ciclo, mentre l'espressa esclusione degli eventi eccezionali dal computo dello scostamento "indice a ritenere che tale previsione riguardi la sola inefficacia egli interventi".

mantenimento di un rapporto tendenziale tra debito e PIL coerente con le indicazioni dell'UE (il famoso 60%), garantendo in caso di superamento di tale soglia una riduzione dello stesso coerente con quanto stabilito a livello comunitario, tenendo conto dei già citati fattori rilevanti previsti per ogni paese.²¹

Dunque maggiore responsabilizzazione dei decisori politici, nel quadro di un rafforzamento degli strumenti di *governance* economica dell'UE, ma anche importanti margini di flessibilità, che consentono (entro certi limiti) di adattare i vincoli di bilancio al contesto economico e finanziario di ciascun paese.

Maggiori rigidità sembra dimostrare la riforma in relazione alle autonomie territoriali,²² per le quali l'equilibrio di bilancio è espressamente individuato dalla legge n. 243/2012 in presenza di "un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali e tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti" (art. 9, primo comma). Si prevede, quindi, il conseguimento di un vero e proprio pareggio connesso ad un complessivo risparmio pubblico, senza alcuna correzione connessa all'andamento del ciclo economico e in assenza di alcuna disciplina degli eventi eccezionali che giustificano, a livello statale, il ricorso all'indebitamento (Nardini 2013, 14 ss.).²³

Forse consapevole di tale maggiore rigidità, la legge cost. 1/2012 ha previsto che la legge di attuazione "rinforzata" debba disciplinare, tra l'altro, "le modalità attraverso le quali lo stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali [...] concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali", anche in deroga allo stesso art. 119 Cost. Infatti, gli effetti espansivi o recessivi del ciclo economico hanno inevitabilmente ricadute anche sulle finanze degli enti territoriali (incidendo, per esempio, significativamente sulle entrate), sui quali spesso sono invece imputate le spese relative a molti ammortizzatori sociali (Brancasi, 2014).²⁴

Particolarmente significative, sempre in relazione alle autonomie territoriali, appaiono poi le disposizioni le quali prevedono che essi concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.²⁵ Con particolare riferimento alle Regioni

21 Sul debito pubblico vedi anche l'art. 4 del *Fiscal Compact*, che riprende sostanzialmente quanto già previsto *nel Six Pack*.

22 Per un'analisi dell'impatto della riforma sulle autonomie territoriali si vedano, tra gli altri, le riflessioni di Salerno 2012, Tucciarelli 2012 e Guella 2013.

23 Inoltre, sulla base della già prevista possibilità per gli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento, la legge di riforma ha aggiunto quale condizione che ciò è possibile solo a patto che "per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio" (art. 119, sesto comma, Cost.), con un'indicazione che è stata letta quale possibile rilancio del ruolo della Regione quale ente di governo degli equilibri finanziari nell'ambito del proprio territorio (Morrone 2013, 368).

24 In base all'art. 11 della legge n. 243/2012 è prevista a questo fine l'istituzione di un apposito Fondo "alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato".

25 Così, in particolare, l'art. 5, secondo comma, lett. c, della legge cost. n. 1/2012.

speciali, infatti, tale previsione potrebbe rappresentare l'occasione per un complessivo ripensamento ed una armonizzazione di alcuni profili della loro ampia autonomia finanziaria.²⁶ Nel dare attuazione a tale importate previsione, l'art. 12 della legge n. 243/2012 prevede che, nelle fasi favorevoli del ciclo economico, i documenti di programmazione economica e finanziaria dovranno determinare la misura del contributo del complesso degli enti territoriali al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.²⁷

2. La problematica "giustiziabilità" dei vincoli di bilancio, tra continuità e discontinuità.

Nel complesso, la riforma del 2012 ha quindi comportato un'importante riscrittura delle disposizioni relative alla "costituzione finanziaria" italiana, con elementi di forte discontinuità i quali, tuttavia, vanno letti insieme ad alcuni elementi di sicura continuità. Dunque, una riforma costituzionale che deve senz'altro essere "presa sul serio" (Salerno 2012a, 157),²⁸ sforzandosi di interpretarla sistematicamente alla luce dei principi fondamentali della nostra Costituzione e dell'evoluzione del nostro ordinamento.

Un elemento di discontinuità è sicuramente quello connesso alle fonti rilevanti in materia di decisione di bilancio (Lupo 2012). Come noto, infatti, non solo alcune scelte fondamentali sono state inserite direttamente all'interno del testo costituzionale, ma l'art. 81, sesto comma, Cost. prevede ora che "il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi stabiliti con legge costituzionale".

A sua volta, l'art. 5 della legge cost. n. 1/2012 (in modo alquanto dettagliato) demanda alla legge "rinforzata" di attuazione della riforma tutta una serie di importanti contenuti,²⁹ che sono stati sviluppati dalla più volte citata legge n. 243/2012, a sua volta "protetta" da una

26 Come sembra confermato, da ultimo, dalla stessa sent. n. 88/2014, secondo la quale "i vincoli imposti alla finanza pubblica [...], non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni [...] in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale"; ciò, in particolare, sarebbe il risultato dell'esigenza di uniformità che è sottesa alla riforma del 2012, in cui la disciplina dell'indebitamento risulta "ancillare [...] rispetto ai principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico", da riferirsi al complesso delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, secondo la Corte, "se è innegabile che il concorso alla sostenibilità del debito nazionale è un aspetto fondamentale della riforma, è anche vero che esso ha una rilevante incidenza sull'autonomia finanziaria" di Regioni speciali e Province autonome; di conseguenza "si impone [...] l'esigenza di contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie" attraverso il loro indispensabile coinvolgimento nella fase decisionale sulla base di un'intesa in sede di conferenza unificata.

27 Il quale è poi ripartito tra i vari enti con decreto del Presidente del consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

28 In una prospettiva intermedia, quindi, tra coloro che sostengono (criticamente) la sostanziale continuità rispetto alla previgente disciplina costituzionale, in assenza di reali vincoli e freni alla spesa pubblica e ai disavanzi (in questo senso, ad esempio, D'Amico, Sileoni 2013) e coloro che, all'opposto, ritengono con preoccupazione che tale riforma abbia profondamente inciso sui caratteri essenziali della nostra Costituzione (per tutti, F. Bilancia 2012).

clausola di abrogazione espressa (forse inutile, vista la peculiarità della stessa legge). A prescindere da alcune difficoltà di coordinamento tra disciplina costituzionale e legislazione ordinaria di attuazione (Bergo 2013; Brancasi 2014), deve essere segnalato come quest'ultima, a sua volta, contenga una rilevante serie di rinvii integrativi alla legislazione statale (richiamata ben dodici volte) oltre che la previsione di puntuali provvedimenti governativi di attuazione (decreti del presidente del consiglio dei ministri) con particolare riferimento ai rapporti con il sistema delle autonomie locali.³⁰

Si è quindi costruito un sistema di fonti "a cascata",³¹ nel complesso aumentandone, però, il grado di vincolatività, e quindi consentendone in parte l'utilizzo quale parametro di legittimità dell'ordinaria legislazione di bilancio e di spesa di fronte alla Corte costituzionale, dal momento che la legge n. 243/2012 appare una vera e propria "norma sulla normazione" (Scaccia 2012, 222). Tuttavia, come evidente, la piena attuazione della riforma è ancora *in itinere*, in attesa dei citati provvedimenti normativi di attuazione. Per quanto attiene, poi, alla decisione di bilancio dello Stato e all'applicazione del principio di equilibrio dei bilanci al sistema delle autonomie locali, la legge di attuazione ha posticipato l'applicazione della riforma al 1° gennaio 2016, con una decisione che è stata ritenuta di dubbia legittimità (riferimenti in Bergo 2013).

29 "La legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare: a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica; b) l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali; c) il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera b) del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre

intervenire con misure di correzione; d) la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lettera c) del presente comma sulla base di un piano di rientro; e) l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica; f) l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio; g) 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'articolo 119 della Costituzione, 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. 2. La legge di cui al comma 1 disciplina altresì: a) il contenuto della legge di bilancio dello Stato; b) 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'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale; c) 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".

30 Si vedano, in particolare, gli artt. 10-12 della legge n. 243/2012.

31 Di "costituzione composita" parla espressamente Lupo 2012, 91 ss., sia con riferimento all'ordinamento dell'Unione europea, sia con riferimento all'ordinamento italiano. E, in effetti, non v'è chi non veda come tale dato risulti incontestabile, con particolare riferimento alla "Costituzione finanziaria" della Repubblica cui concorrono disposizioni internazionali, europee, costituzionali, legislative rinforzate, legislative ordinarie e secondarie (senza trascurare, poi, il ruolo fondamentale degli stessi regolamenti parlamentari).

Altro elemento di novità è quello attinente alla natura stessa della legge di bilancio. Come noto, infatti, la tradizionale configurazione della legge di bilancio quale legge meramente formale trovava un riscontro nell'originaria formulazione dell'art. 81 Cost., e in particolare nel suo terzo e quarto comma. Con l'abrogazione del terzo comma e con l'eliminazione dell'inciso "altra" di cui al quarto comma, la legge di bilancio diviene legge sostanziale in grado di incidere sulla legislazione vigente di entrata e di spesa, e per questo anch'essa sottoposta al vincolo di copertura.

A conferma di ciò, l'art. 15 della legge n. 243/2012 prevede ora che la legge di bilancio sia articolata in due sezioni: la prima contenente "le disposizioni in materia di entrata e di spesa aventi ad oggetto misure quantitative, funzionali a realizzare gli obiettivi programmatici indicati dai documenti di programmazione economica e finanziaria" (l'attuale legge di stabilità); la seconda, invece, relativa alle "previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e di cassa, formate sulla base della legislazione vigente" (l'attuale legge di bilancio). Il tentativo evidente è quello di una maggiore organicità e razionalizzazione delle decisioni di bilancio, volta a superare in via definitiva l'aggiramento e l'alterazione dell'originario art. 81 Cost., progressivamente verificatosi in relazione alla manovra di bilancio, fin dall'istituzione della legge finanziaria nel 1978 (Lupo 2007, 82 ss.; Brancasi, 2014).

Diverso, invece, il caso dell'introduzione del già citato principio dell'equilibrio di bilancio, in cui emergono anche elementi di continuità con l'originaria impostazione della Carta costituzionale, anche alla luce della progressiva estensione dei già citati vincoli derivanti dall'integrazione europea. Senza poter ripercorrere il (non risolutivo) dibattito sull'art. 81 svolto in Assemblea costituente (Rivosecchi 2007, 211 ss.), una cosa è sicuramente da sottolineare: la piena consapevolezza dei problemi connessi all'equilibrio finanziario nell'ambito di tale discussione. La stessa articolazione dell'originario art. 81, infatti, prevedeva la necessità di individuare una sede di definizione degli equilibri finanziari complessivi (la legge di bilancio, appunto), distinguendola dalle singole decisioni di entrata e (soprattutto) di spesa. Questo per evitare che iniziative parlamentari di spesa irresponsabili e prive di copertura potessero stravolgere gli equilibri previsti in sede di bilancio, stimolando il legislatore ad una visione complessiva degli effetti di ogni sua decisione di spesa (Onida 1969).

In ogni caso, come noto, fin dall'inizio si scontrarono due diverse interpretazioni della stessa disposizione costituzionale, anche alla luce del rapporto più o meno intenso individuato tra il terzo e il quarto comma dell'art. 81 Cost.: l'una, più attenta ai profili quantitativi, in base alla quale la previsione dell'obbligo di copertura per le leggi di spesa avrebbe implicitamente accolto la necessità di un sostanziale pareggio di bilancio; l'altra, più attenta alle dinamiche funzionali, secondo cui tale obbligo avrebbe operato solo come regola di conformazione del processo decisionale sulle leggi di spesa, al fine di una maggiore responsabilizzazione delle relative decisioni.³²

A sua volta, la giurisprudenza costituzionale ha sostanzialmente accolto la seconda di queste letture con la famosa sent. n. 1/1966. In tale occasione, infatti, la Corte ha affermato che il legame tra il terzo e il quarto comma dell'art. 81 Cost. "non vuole significare che il quarto comma si pone esclusivamente in relazione col bilancio in corso, ma soltanto questo: che una nuova o maggiore spesa per la quale la legge, che l'autorizza, non indichi i mezzi per farvi fronte, non può trovare la sua copertura mediante la iscrizione negli stati di previsione della spesa, siano quelli già approvati e in corso di attuazione, siano ancora da predisporre dal Governo e da approvare dalle Camere", dal momento che "il precetto costituzionale attiene ai limiti sostanziali che il legislatore

³² Per una ricostruzione delle diverse posizioni, vedi ora Rivosecchi 2013, 381 ss.

ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa". Dunque, "l'obbligo della copertura deve essere osservato dal legislatore ordinario anche nei confronti di spese nuove o maggiori che la legge preveda siano inserite negli stati di previsione della spesa di esercizi futuri", anche se con una minore puntualità rispetto alle spese che incidano sull'esercizio in corso "per il quale è stato consacrato con l'approvazione del Parlamento un equilibrio (che non esclude ovviamente l'ipotesi di un disavanzo), tra entrate e spese, nell'ambito di una visione generale dello sviluppo economico del Paese e della situazione finanziaria dello Stato".³³

Un'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura che, come noto, ha però rappresentato la base per l'attuazione di politiche di *deficit spending*, finanziate con il costante ricorso al mercato, che hanno progressivamente fatto saltare la tenuta dei conti pubblici, con un aumento incontrollato della spesa al di fuori di ogni previsione di gestione degli equilibri finanziari "sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale", così come invece indicato dalla Corte in relazione alla copertura pluriennale delle leggi di spesa.

Ulteriore elemento di novità è rappresentato, poi, dalla previsione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, ai sensi dell'art. 5, primo comma, lett. f, della legge cost. n. 1/2012.³⁴ La necessità di prevedere l'istituzione di organismi nazionali indipendenti con compiti di monitoraggio sugli andamenti della finanza pubblica, in realtà, era già prevista dal c.d. *Six Pack* del novembre 2011, ed è stata successivamente ribadita dal *Fiscal Compact* nonché, da ultimo, dal c.d. *Two Pack* (Cabras 2012b, 177 ss.; Chiti 2013). In base agli artt. 16-19 della legge n. 243/2012, l'UPB è dotato di piena autonomia organizzativa e di bilancio, ed è composto da tre membri nominati dai Presidenti della Camere d'intesa fra loro nell'ambito di un elenco di dieci soggetti che sono indicati dalle competenti Commissioni parlamentari permanenti, a maggioranza dei 2/3 dei relativi componenti.³⁵

Le competenze dell'Ufficio, in base all'art. 18, riguardano l'elaborazione di "analisi, verifiche e valutazioni" in merito alle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, all'impatto sulle stesse dei provvedimenti legislativi più rilevanti, agli andamenti di finanza

33 "Si deve pertanto ammettere la possibilità di ricorrere, nei confronti della copertura di spese future, oltre che ai mezzi consueti, quali nuovi tributi o l'inasprimento di tributi esistenti, la riduzione di spese già autorizzate, l'accertamento formale di nuove entrate, l'emissione di prestiti e via enumerando, anche alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che s'intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del Paese: sui quali punti la Corte potrà portare il suo esame nei limiti della sua competenza".

34 Il quale prevede "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". Come noto, il percorso per la sua formale istituzione è stato particolarmente travagliato (vedi ora le riflessioni di Griglio 2014), e solo con decreto del 30 aprile 2014 i Presidenti delle Camere hanno provveduto alla nomina dei tre componenti dell'Ufficio.

35 In base all'art. 16 i componenti dell'UPB "sono scelti tra persone di riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e di finanza pubblica a livello nazionale e internazionale". La durata dell'incarico (non rinnovabile) è di sei anni, ed è prevista un'assoluta incompatibilità con lo svolgimento di professioni o altri incarichi pubblici. L'organizzazione interna ed il funzionamento dell'Ufficio sono disciplinati da apposite norme regolamentari, adottate previo "assenso" dei Presidenti delle Camere.

pubblica (anche in merito all'osservanza delle regole di bilancio) ed alla sua sostenibilità, all'attivazione dei meccanismi di correzione ed agli scostamenti connessi agli eventi eccezionali. Un quadro molto ampio, quindi, anche se sostanzialmente diretto all'analisi tecnica degli andamenti di finanza pubblica al fine di fornire elementi di valutazione al Parlamento, e in particolare alle Commissioni permanenti competenti per materia.³⁶

In particolare, la legge prevede che, qualora nell'esercizio delle sue funzioni "l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio". Tale previsione individua quindi una specifica attivazione delle tradizionali funzioni di indirizzo e controllo del Parlamento in materia di bilancio,³⁷ connettendola all'autorevolezza delle analisi del nuovo UPB e obbligando il Governo ad assumersi pubblicamente in Parlamento l'eventuale responsabilità di valutazioni con esse discordanti.

Da questo punto di vista, pur nelle differenti competenze (*ex ante*, quelle dell'UFB; *ex post*, quelle della Corte dei conti), andranno valutati con attenzione i rapporti tra UPB e Corte dei conti la quale, in base all'art. 100 Cost., "esercita il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato" riferendo alle Camere il relativo risultato (Chiti 2013). Va comunque segnalato che, colmando solo in parte una lacuna della riforma costituzionale segnalata fin dall'inizio (Lupo, 2012, 136-137), l'art. 20 della legge n. 243/2012 prevede ora che "la Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci" anche di Regioni ed enti locali, "ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'art. 97 della Costituzione".³⁸

Come noto, la giurisprudenza costituzionale ha (anche recentemente) valorizzato il ruolo della stessa Corte dei conti, individuandola quale "magistratura neutrale e indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico", a tutela "dell'unità economica della Repubblica" e in riferimento non solo al parametro costituzionale, ma anche ai vincoli derivanti dall'Unione europea (Morvillo 2014).³⁹ Tuttavia, non è stata colta l'occasione per introdurre un canale diretto (e tempestivo) di accesso alla giustizia costituzionale da parte della stessa Corte dei conti, come suggerito fin dalle proposte emerse in sede di Commissione Bozzi⁴⁰ e peraltro discusso anche in sede di riforma dell'art. 81 Cost.⁴¹ E questo, a ben vedere, nonostante fin dagli anni '80 la Corte costituzionale avesse invitato il legislatore ad un complessivo ripensamento del ruolo e dei poteri della suprema magistratura contabile, attraverso l'introduzione di

36 Per le quali è previsto possa predisporre, anche su esplicita richiesta, "analisi e rapporti", e il cui Presidente può essere ascoltato dalle Commissioni stesse in sede di audizione (art. 18, secondo comma, della legge n. 243/2012).

37 Oggi ribadite, con formula ricognitiva ma significativa, dall'art. 5, quarto comma, della legge cost. n. 1/2012, secondo il quale "le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni". Su tale previsione vedi ora Griglio 2013.

38 Sul punto, però, vedi anche le competenze già attribuite alla stessa Corte dal d.l. n. 174/2012, su cui si vedano le osservazioni di Morgante 2013, e Dickmann 2013.

39 Così, ad esempio, la sent. n. 60/2013 (su cui si veda Morvillo 2013) nonché, in senso sostanzialmente conforme, conformemente, anche le successive sentt. nn. 39/2014 e 40/2014.

“meccanismi idonei ad assicurare nel modo più efficace la rigorosa osservanza dell’art. 81 della Costituzione e/o ad ampliare l’accesso al sindacato di legittimità costituzionale [...] per violazione dello stesso art. 81”.⁴²

Rimane, dunque, da valutare lo spazio di intervento dello stesso Giudice delle leggi, a tutela e garanzia dei rinnovati vincoli finanziari previsti in Costituzione e delle connesse regole di bilancio (su cui, da ultimo, vedi Caruso 2014). Come noto, molte perplessità sono state sollevate in relazione alla reale possibilità di attivare il giudizio della Corte costituzionale in materia, alcune delle quali sicuramente condivisibili. In via generale, infatti, è la stessa difficoltà interpretativa di alcune categorie economiche evocate dalle riforma (ad esempio “equilibrio”, “indebitamento”, “ciclo economico”), non sempre coerentemente utilizzate dal legislatore del 2012, a rendere più complessa l’interpretazione del parametro (Luciani 2013a; Brancasi 2014). Tuttavia, alla luce dei continui rinvii all’ordinamento dell’Unione europea in materia di vincoli di bilancio, e dei più volte citati margini di flessibilità in esso contenuti, è possibile addivenire ad una più precisa individuazione di tali definizioni (nella consapevolezza, più volte evidenziata, che di principi costituzionali spesso si tratta, e non di regole puntuali, i quali abbisognano di una continua ridefinizione in base non solo all’evoluzione delle decisioni europee di bilancio, ma anche all’andamento reale dell’economia).

Più in particolare, anche alla luce dell’analisi della giurisprudenza costituzionale che ha coinvolto l’art. 81 Cost. nella sua formulazione originaria, si è sostenuta la sostanziale impraticabilità di un accesso in via incidentale che riguardi eventuali leggi di spesa o, addirittura, la stessa legge di bilancio: nel primo caso in relazione all’oggettiva mancanza di interesse dei soggetti destinatari di benefici a farne valere in giudizio l’illegittimità; nel secondo alla luce della difficoltà di motivazione in punto di rilevanza rispetto a quello che è stato definito “un vizio *sui generis* a formazione progressiva” (Scaccia 2012, 239 ss.). Di conseguenza, la strada più facilmente perseguibile risulterebbe quella del giudizio in via d’azione che sconta, però, una tradizionale differenza tra Stato e Regioni quanto all’estensione dei parametri invocabili (Luciani 2013b).⁴³ In quest’ultima ipotesi, in ogni caso, la Corte non partirà da zero: negli ultimi anni, infatti, la progressiva valorizzazione

40 La quale, nell’ambito di un’ampia modifica dell’art. 81 Cost., aveva previsto tra l’altro che la Corte dei conti fosse “abilitata ad investire la Corte costituzionale dei giudizi nei confronti delle leggi non conformi alle norme del presente articolo” (oltre a prevedere, significativamente, che “nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici” le spese correnti non potessero superare il gettito delle entrate tributarie ed extra tributarie).

41 Si veda, in questo senso, il testo base delle Commissioni Affari costituzionali e Bilancio della Camera, presentato in prima lettura all’Assemblea nel novembre 2011 (AC 4620-A), il cui art. 2 prevedeva di aggiungere all’art. 100, secondo comma, Cost. una previsione in base alla quale “la legge costituzionale di cui all’articolo 137 stabilisce le modalità e le condizioni nel rispetto delle quali la Corte dei Conti può promuovere il giudizio di legittimità costituzionale per la violazione dell’obbligo di copertura finanziaria di cui al terzo comma dell’articolo 81”. Tale previsione, evidentemente, avrebbe reso molto più incisive le possibilità di un tempestivo intervento da parte del giudice delle leggi (oggi, di fatto, attivabile su iniziativa della Corte dei conti solo *ex post*, in occasione del giudizio di parificazione).

42 Cfr. la sent. n. 406/1989.

43 Vedi, da ultimo, la già citata sent. n. 88/2014, stimolata da un ricorso presentato dal Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento ed avente ad oggetto alcune disposizioni della stessa legge n. 243/2012.

del coordinamento finanziario dello Stato ha consentito di imporre forti vincoli alle autonomie territoriali (e in particolare all'autonomia legislativa regionale), anche grazie alla sua trasformazione da materia concorrente, ex art. 117.3 Cost., ad una sorta di peculiarissima materia trasversale, espressione di interessi di rilievo nazionale.⁴⁴

Da ultimo, ci si deve interrogare anche sul ruolo del Capo dello Stato in sede di promulgazione delle leggi, alla luce del possibile esercizio del suo potere di rinvio per asserita violazione dell'art. 81 Cost.⁴⁵ In presenza delle citate difficoltà in merito ad un possibile (e tempestivo) intervento della Corte costituzionale in materia, è senz'altro in questa sede che le esigenze del mantenimento dell'equilibrio di bilancio potranno farsi sentire con maggiore peso, in linea di sostanziale continuità con la prassi presidenziale che ha visto in molti casi utilizzare tale parametro (e in particolare la mancanza di copertura) quale motivo di rinvio di leggi di spesa approvate dal Parlamento.

3. Una nuova occasione di dialogo tra Corti? Vincoli di bilancio e "giustizia costituzionale" europea, tra sovranità nazionale e processo di integrazione

In questo contesto, non vanno sottovalutate le possibilità di un dialogo tra Corte costituzionale e Corte di giustizia UE, pur nei limiti in cui a livello sovranazionale è ammesso un intervento della Corte di Lussemburgo in materia di regole di bilancio.⁴⁶ Il Giudice europeo, come noto, in tale materia risulta infatti privo della generale competenza ad accertare infrazioni da parte degli Stati membri, potendo solo pronunciarsi in via pregiudiziale su questioni interpretative poste dai giudici nazionali in relazione alle regole europee di bilancio o in merito alla validità, in relazione alle stesse, di atti applicativi delle istituzioni europee.⁴⁷

La competenza prevista dalla clausola compromissoria di cui all'art. 8 del *Fiscal Compact*, infatti, riguarda esclusivamente l'obbligo degli Stati firmatari di inserire nei propri ordinamenti le regole di bilancio "preferibilmente" a livello costituzionale. Tale dialogo, come è stato recentemente sottolineato, potrebbe essere frutto di un'interazione biunivoca tra le due Corti, alla luce del generale obbligo di interpretazione del diritto nazionale conformemente al diritto dell'UE: non solo al fine di interpretare le norme del nostro

44 Non a caso, la corposa riforma costituzionale attualmente in discussione al Senato (AS 1429 e altri, nel testo base adottato dalla Commissione Affari costituzionali nel luglio 2014) prevede, nell'ambito della riscrittura dell'art. 117 Cost., una sua trasformazione in materia di competenza esclusiva dello Stato, coerentemente con l'eliminazione delle stesse materie di competenza concorrente e con l'introduzione di una sorta di clausola di supremazia in base alla quale "su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale".

45 Sul punto, anche sottolineando la differente natura dell'intervento presidenziale preventivo rispetto all'eventuale giudizio successivo rimesso alla Corte, si veda Luciani 2013b, 34-35.

46 Sul punto, da ultimo, vedi le osservazioni di Tosato 2013, 16 ss.

47 Essendo le procedure di correzione caratterizzate, come noto, da elementi di marcata politicità.

ordinamento in modo compatibile con il diritto comunitario, ma anche “per dare a queste ultime un senso il più possibile in linea con le esigenze costituzionali interne”, alla luce di quanto attualmente previsto dall’art. 4, secondo comma, TUE, secondo il quale l’Unione rispetta l’identità nazionale degli Stati membri “insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale” (Tosato 2013, 17 ss.).

Da questo punto di vista, potrebbe assumere un ruolo importante il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, quale strumento di integrazione tra ordinamenti nazionali e ordinamento UE. Come noto, dopo anni di incertezza e di ritrosia,⁴⁸ le Corti costituzionali hanno iniziato a fare uso con maggiore frequenza di tale possibilità, dimostrando di voler cogliere tutte le opportunità sottese a tale modalità di interazione giudiziaria.⁴⁹ Anche la Corte costituzionale italiana, con la recente ord. n. 207/2013, ha infine effettuato il suo primo rinvio pregiudiziale nell’ambito del giudizio in via incidentale,⁵⁰ superando la sua precedente giurisprudenza che voleva tale possibilità limitata solo al giudizio in via d’azione (ord. n. 103/2008).

Dal canto suo, la Corte di giustizia UE ha finora dimostrato di volersi attenere ad un controllo di natura meramente formale/procedurale in merito al rispetto dei vincoli europei di bilancio introdotti a partire dal Trattato di Maastricht, dimostrando un evidente *self-restraint* in materia di politica finanziaria (Tosato 2013, 20). Ciò appare confermato non solo dalla decisione *Commissione c. Consiglio* del 2005 (C-27/04), in merito alla procedura per *deficit* eccessivo a suo tempo aperta nei confronti di Francia e Germania, ma anche dalla più recente decisione nel caso *Pringle c. Irlanda* del 2012 (C-370/12), con la quale è stata affermata la compatibilità dello *European Stability Mechanism* (ESM) con l’art. 125 TFUE,⁵¹ in quanto strumentale al mantenimento della stabilità finanziaria dell’intera Unione.

Tuttavia, come dimostrato dal già citato primo rinvio pregiudiziale operato dal Tribunale costituzionale federale tedesco in merito al programma di *Outright Monetary Transactions* della Banca centrale europea,⁵² la Corte di giustizia potrebbe assumere in prospettiva “un ruolo arbitrale di composizione delle controversie finanziarie” tra l’UE e gli Stati membri, quale custode *sui generis* del processo di integrazione europea (Caruso 2014), accompagnando (o addirittura stimolando) il processo in atto verso politiche economiche e finanziarie nazionali sempre più coordinate a livello europeo, accanto ad una politica

48 Per alcuni riferimenti, volendo, si veda Giupponi 2008.

49 Si vedano, da ultimo, le importanti decisioni del Tribunale Costituzionale spagnolo (n. 86/2011, su cui si veda Aguilar Calahorra 2013), del Consiglio costituzionale francese (n. 314/2013, per la quale si rinvia a Catalano 2013) e, soprattutto, del Tribunale costituzionale federale tedesco (ord. del 14 gennaio 2014, su cui cfr. De Petris 2014; Di Martino 2014).

50 Per un commento a tale decisione si vedano, tra gli altri, Guastaferrò 2013; Iadicicco 2014.

51 In base al quale: “L’Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, degli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell’amministrazione statale, degli enti regionali, locali, o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico”.

monetaria già comune per i paesi dell'Eurozona. L'ordinanza dei giudici di Karlsruhe del 14 gennaio 2014 mira proprio a chiarire la natura del programma di *OMT*, al confine tra politica monetaria e politica economico-finanziaria, dubitando della sua compatibilità con le finalità istituzionali della BCE previste dai Trattati. Secondo il Tribunale costituzionale federale, infatti, la decisione della BCE sarebbe un atto sostanzialmente *ultra vires*, dal momento che non riguarderebbe la politica monetaria in senso stretto (ex art. 119 TFUE) e rappresenterebbe, inoltre, una violazione del divieto di finanziamento e sostegno monetario del debito degli Stati membri (ex art. 123 TFUE).⁵³ In ogni caso, pur suggerendo una lettura "costituzionalmente orientata" dei vincoli europei di bilancio, essa rappresenta un significativo riconoscimento sul piano istituzionale della Corte di giustizia UE quale interlocutore dei Tribunali costituzionali nazionali in merito al processo di integrazione europea, soprattutto se letta alla luce della precedente giurisprudenza tedesca in materia.⁵⁴

Sullo sfondo, anche se problematicamente, rimane sempre l'astratta possibilità di un'attivazione dei c.d. controlimiti, in caso di adozione di vincoli di bilancio da parte dell'Unione che, in virtù dei rinvii all'ordinamento UE della nostra Carta costituzionale, giungano ad intaccare il nucleo essenziale di tutela dei diritti sociali (Luciani 2013, 21-22; Tosato 2013, 19 ss.). Tuttavia, per le considerazioni già esposte, tale evenienza appare altamente problematica e, forse, più teorica che reale, come dimostrato anche dalla più recente giurisprudenza delle Corti costituzionali europee, sempre più frequentemente chiamate a pronunciarsi sulla compatibilità costituzionale di alcuni provvedimenti di rigore finanziario, con particolare riferimento alla tutela dei diritti sociali.

Sia la Corte italiana che la Corte portoghese, infatti, quando hanno dichiarato illegittime alcune previsioni legislative in materia di riduzione, sospensione o blocco degli stipendi o dei trattamenti previdenziali dei dipendenti pubblici, sembrano aver incentrato il loro giudizio essenzialmente sul principio di eguaglianza e sulla conseguente irragionevolezza dei citati interventi normativi, piuttosto che sulla tutela del nucleo minimo intangibile dei diritti sociali, in relazione alla crisi finanziaria.⁵⁵

In conclusione, la riforma che ha introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio, pur non formalmente imposta dalle più volte citate disposizioni europee e internazionali, non è affatto priva di conseguenze sul piano dell'ordinamento giuridico nazionale. Tuttavia, nel

52 Si tratta, come noto, del programma di acquisto (potenzialmente) illimitato di titoli del debito pubblico degli Stati membri sul mercato secondario, annunciato il 6 settembre 2012 dalla BCE e volto a rimediare all'eccessiva esposizione di alcuni stati alle speculazioni dei mercati finanziari, pur strettamente condizionato, nell'ambito dell'ESM, all'adempimento di tutta una serie di misure a livello nazionale.

53 In base al quale "Sono vietati la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali degli Stati membri [...] a istituzioni, organi od organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali".

54 A partire dalla sentenza *Maastricht*, del 12 ottobre 1993, proseguendo con la successiva sentenza *Lissabon*, del 30 giugno 2009, fino alle più recenti decisioni *EFSS*, del 7 settembre 2011 e *MES - Fiscal Compact*, del 12 settembre 2012 (quest'ultima in qualche modo ribadita dalla decisione definitiva del 18 marzo 2014). Per una ricostruzione di tale giurisprudenza, e della forte rivendicazione dell'identità costituzionale tedesca e delle prerogative del *Bundestag* in materia finanziaria e di bilancio, si vedano Di Martino 2012 nonché, recentemente, Pedrini 2014.

complesso, diversi sono gli elementi che consentono di interpretarla coerentemente con i principi fondanti del nostro sistema costituzionale.

Come noto, infatti, la Carta fondamentale non sembra aver accolto alcuna specifica teoria economica e finanziaria, tanto da essere caratterizzata da disposizioni che, sotto diversi profili, appaiono, per così dire, a fattispecie aperta. In questo senso, come abbiamo visto, sembra andare anche la stessa formulazione originaria dell'art. 81 Cost. che non appare affatto insensibile rispetto alle esigenze di equilibrio di bilancio, pur essendo stato interpretato (ed attuato) in modo anche molto diverso nel corso degli anni.

A tale prima constatazione, deve essere aggiunta anche la nota apertura del nostro Costituente nei confronti della comunità internazionale e delle norme da essa prodotte, successivamente (anche se con modalità differenti) estesa anche al diritto comunitario sulla base dell'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 11 Cost. (e sostanzialmente confermata dall'art. 117, primo comma, Cost. successivamente alla riforma costituzionale del 2001).

Sulla base di tali premesse vanno quindi valutate la natura e la portata dei nuovi vincoli costituzionali sull'equilibrio di bilancio introdotti nel 2012. Ebbene, come si è cercato di dimostrare, accanto ad elementi di sicura innovazione e di "irrigidimento" dei vincoli finanziari, si collocano diversi elementi di flessibilità (sia a livello sovranazionale, sia a livello interno) che consentono di ritenere la coerenza della riforma in questione con i principi intangibili del nostro ordinamento costituzionale.

Da questo punto di vista, quindi, appare assai saggia la scelta del legislatore di riforma di non introdurre direttamente grandezze numeriche o quantitative nel tessuto normativo costituzionale o "rinforzato", ma di rinviare in via generale alla coerenza con gli obiettivi di bilancio stabiliti a livello UE. Ciò, infatti, consentirà di evitare un eccessivo irrigidimento delle nostre regole di bilancio, che potranno così automaticamente adattarsi alle successive modifiche eventualmente decise a livello europeo (dove non mancano, come noto, recenti ripensamenti in relazione alla concreta efficacia delle politiche di rigore intraprese negli ultimi anni).

La scelta per un coordinamento delle politiche di bilancio più stringente, infatti, non appare una cessione definitiva della sovranità nazionale, dal momento che i meccanismi concreti della sua attuazione (come abbiamo visto) vengono lasciati in gran parte a decisioni intergovernative di natura politica ancora in mano agli Stati, che potranno decidere di modularli in maniera differente a seconda del contesto economico di riferimento.⁵⁶ Essa rappresenta, però, una tappa fondamentale in quel percorso "federale" che sembra rappresentare lo sbocco naturale del salto di qualità fatto a Maastricht nel 1992 con la nascita dell'Unione europea e della moneta unica, in una prospettiva che è stata definita postnazionale (Bifulco, 2011).⁵⁷

In questo contesto, l'equilibrio di bilancio può allora rappresentare un'importante opportunità di attuazione dello stesso disegno costituzionale. Infatti, all'interno di "un

55 Si vedano, ad esempio, le sentt. nn. 223/2012 e 116/2013 della Corte italiana; nonché le sentt. nn. 353/2012 e 187/2013 della Corte portoghese (su tale giurisprudenza, tra gli altri, si vedano Morrone 2014; Salazar 2013). Più in particolare, secondo la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, mentre la legittimità dei blocchi stipendiali deve essere valutata alla luce delle peculiari caratteristiche dello specifico rapporto di lavoro pubblico, le decurtazioni (di natura tributaria) delle retribuzioni o del *quantum* previdenziale non possono colpire indiscriminatamente i soli dipendenti pubblici, alla luce del principio dell'universalità dell'imposizione tributaria (cfr. Caruso 2014).

56 Sul punto, per tutti, vedi però, vedi le osservazioni critiche di P. Bilancia 2012, 13 ss., con particolare riferimento all'annoso problema del *deficit* democratico delle procedure decisionali in questione.

contesto sociale di crescenti diseguaglianze, che derivano da fratture molto diverse da quelle che avevano portato alla nascita dello stato costituzionale [...] il progetto costituzionale di promozione dell'eguaglianza può essere implementato" anche grazie a nuove, e più stringenti, regole sui bilanci pubblici "specie se queste [...] sono dirette a ridurre o evitare spese finanziate con debiti crescenti e insostenibili, specie in momenti in cui la crescita economica è scarsa o pari a zero, specie in contesti politici strutturalmente deboli o instabili". Secondo tale impostazione, "debito pubblico elevato, scarsa propensione alla responsabilità delle classi politiche, debolezza strutturale delle istituzioni di governo" sono tutti fattori che finiscono per scaricare sulle fasce sociali più deboli e sui territori più svantaggiati costi ormai insostenibili. Per questo motivo, e in conclusione, il principio dell'equilibrio di bilancio, i limiti all'indebitamento e la sostenibilità del debito pubblico, lungi dal rappresentare scelte incompatibili con i principi del nostro ordinamento costituzionale, "possono considerarsi espressione di esigenze coesenziali allo Stato costituzionale, proprio perché coerenti con l'idea stessa di Costituzione, come patto politico intorno ad un nucleo di valori fondamentali destinato a durare nel tempo" (Morrone 2013, 379).

Molto, in ogni caso, dipenderà (oltre che dal reale andamento dell'economia) anche dai tempi e dalle modalità che caratterizzeranno il completamento del percorso di implementazione della riforma in questione che (come abbiamo visto) necessita ancora di diversi passaggi per la sua piena attuazione, peraltro rinviata al 1° gennaio 2016 in relazione a parti significative del disegno di riforma.

57 Secondo Scaccia 2013 di fronte alla crisi "l'Unione ha scartato l'ambiziosa, ma impervia, strada consistente nell'intervenire fiscalmente sul lato delle entrate [...], ed ha agito in due tempi: nel breve periodo, con la costituzione di un meccanismo di stabilità alimentato dai singoli Stati e destinato al soccorso finanziario dei Paesi bisognosi; nel medio-lungo termine, con l'imposizione di severi vincoli di spesa agli stati membri, nella prospettiva di stabilizzare il debito pubblico e di placare in questo modo la speculazione finanziaria sull'Euro". In questo modo, però, non ha "federalizzato" le entrate (come fecero gli Stati Uniti nel 1789), ma ha centralizzato il controllo delle spese. Tuttavia, una forma embrionale di perequazione verticale sembra essere stata introdotta con il più volte citato *European Stability Mechanism* (per non parlare dei "bagliori solidaristici" che si intravedono all'orizzonte dell'appena avviata unione bancaria, con particolare riferimento al *Single Resolution Mechanism* e al connesso *Single Resolution Fund*).

Riferimenti bibliografici

- Aguilar Calahorra, A. (2014), *Riflessioni sul primo rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale costituzionale spagnolo*, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it.
- Bergo, M. (2013), *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi.it*, n. 6, www.federalismi.it.
- Bergonzini, C. (2013), *La tempesta perfetta: una manovra economica per decreto-legge*, in *Quaderni costituzionali*, 557 ss.
- Bifulco, R. (2011), *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, n. 3, www.rivistaaic.it.
- Bifulco, R. (2012), *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in *Costituzione e pareggio di bilancio, il Filangieri*, Quaderno 2011, 249 ss.
- Bilancia, F. (2012), *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n.2, www.rivistaaic.it.
- Bilancia, P. (2012), *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23, www.federalismi.it.
- Brancasi, A. (1985), *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè.
- Brancasi, A. (2012a), *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 108 ss.
- Brancasi, A. (2012b), *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, www.osservatoriosullefonti.it.
- Brancasi, A. (2012c), *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione*, in *Costituzione e pareggio di bilancio, il Filangieri*, Quaderno 2011, 7 ss.
- Brancasi, A. (2014), *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali VII*, Milano, Giuffrè.
- Cabras, D. (2012a), *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 111 ss.
- Cabras, D. (2012b), *Un fiscal Council per l'Italia*, in *Costituzione e pareggio di bilancio, il Filangieri*, Quaderno 2011, 177 ss.
- Cabras, D. (2013), *La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 124 ss.
- Caruso, C. (2014), *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio, tra mito e realtà*, paper redatto nell'ambito della ricerca PRIN 2009 "La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato tra vincoli europei e coordinamento delle politiche di governo territoriale", in corso di pubblicazione.
- Catalano, S. (2013), *Il primo rinvio pregiudiziale del Conseil constitutionnel alla Corte di giustizia dell'Unione europea: contesto e ragioni di una decisione non rivoluzionaria*, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it.
- Chiti, M.P. (2013), *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, n. 1, www.astrid-online.it/rassegna.
- D'Amico, N., Sileoni, S. (2013), *Dopo il pareggio, sparisce anche l'equilibrio di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, n. 3, www.astrid-online.it/rassegna.
- Della Cananea, G. (1996), *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, il Mulino.
- Della Cananea, G. (2014), *Lex fiscalis europea*, in *Quaderni costituzionali*, 7 ss.
- De Petris, A. (2014), *Un rinvio pregiudiziale sotto condizione? L'ordinanza del Tribunale costituzionale federale sulle Outright Monetary Transactions*, in *Federalismi.it*, n. 4, www.federalismi.it.
- Dickmann, R. (2012), *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4, www.federalismi.it.

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

Di Martino, A. (2012), *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi.it*, n. 18, www.federalismi.it.

Di Martino, A. (2014), *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del BVerfG*, in *Federalismi.it*, n. 4, www.federalismi.it.

Donati, F. (2013), *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 2, www.rivistaaic.it.

Fabbrini, F. (2011), *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni europee*, in *Quaderni costituzionali*, 933 ss.

Giovannelli, A. (2013), *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 933 ss.

Giupponi, T.F. (2008), *Diritto comunitario, esercizio della funzione giurisdizionale e ruolo della Corte costituzionale*, in L.S. Rossi, G. Di Federico (a cura di), *L'incidenza del diritto dell'Unione Europea sullo studio delle discipline giuridiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 151 ss.

Giupponi, T.F. (2014), *Il principio dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 51 ss.

Golino, C. (2013), *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, Padova, Cedam.

Grasso, G. (2012), *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale Scientifica.

Griglio, E. (2013), *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, www.osservatoriosullefonti.it.

Griglio, E. (2014), *Il protocollo sull'Ufficio parlamentare di bilancio: una "fuga" dai regolamenti parlamentari?*, in *Quaderni costituzionali*, 116 ss.

Guastaferrò, B. (2013), *La Corte costituzionale ed il primo rinvio pregiudiziale in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: riflessioni sull'ordinanza n. 207 del 2013*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, n. 10, www.forumcostituzionale.it.

Guella, F. (2013), *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 585 ss.

Iadecicco, M.P. (2014), *Il precariato scolastico tra giudici nazionali e Corte di giustizia: osservazioni sul primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana nell'ambito di un giudizio di legittimità in via incidentale*, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it.

Luciani, M. (2013a), *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, n. 3, www.astrid-online.it/rassegna.

Luciani, M. (2013b), *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione al seminario "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Corte costituzionale, Roma, 22 novembre 2013.

Lupo, N. (2007), *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, Luiss University, Press.

Lupo, N. (2012), *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio, il Filangieri*, Quaderno 2011, 89 ss.

Mangiameli, S. (2013), *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, n. 4, www.rivistaaic.it.

Morgante, D. (2013), *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, in *Federalismi.it*, n. 1, www.federalismi.it.

- Morrone, A. (2013), *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 357 ss.
- Morrone, A. (2014), *Crisi economica, diritti e stato costituzionale. Una riflessione per l'Europa unita*, in *Quaderni costituzionali*, 79 ss.
- Morvillo, M. (2013), *La Corte dei conti e i controlli sulla finanza locale: spunti per una lettura congiunta della sent. n. 60/2013 e del d.l. n. 174/2012*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, n. 6, www.forumcostituzionale.it.
- Morvillo, M. (2014), *Vincoli di bilancio e strumenti di controllo: il ruolo della Corte dei conti*, paper redatto nell'ambito della ricerca PRIN 2009 "La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato tra vincoli europei e coordinamento delle politiche di governo territoriale", in corso di pubblicazione.
- Napolitano, G. (2012), *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in Napolitano G. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, il Mulino, 383 ss.
- Nardini, M. (2012), *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in *Amministrazione in cammino*, www.amministrazioneincammino.it, 5 marzo 2012.
- Nardini, M. (2013), *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, www.osservatoriosullefonti.it.
- Onida, V. (1969), *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè.
- Pedriani, F. (2014), *La sistematica della "Costituzione finanziaria" tedesca. Brevi ragionamenti sul Grundgesetz e su alcuni suoi recenti sviluppi giurisprudenziali*, paper redatto nell'ambito della ricerca PRIN 2009 "La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato tra vincoli europei e coordinamento delle politiche di governo territoriale", in corso di pubblicazione.
- Perez, R. (2012), *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 929 ss.
- Perna, R. (2012), *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in *Costituzione e pareggio di bilancio, il Filangieri*, Quaderno 2011, 19 ss.
- Pitruzzella, G. (2012), *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 9 ss.
- Pitruzzella, G. (2014), *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 29 ss.
- Raffiotta, E.C. (2013), *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, Bononia University Press.
- Rivosecchi, G. (2007), *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam.
- Rivosecchi, G. (2013), *Leggi di bilancio e leggi di spesa nel quadro del nuovo articolo 81 della Costituzione*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, Giuffrè, 381 ss.
- Salazar, C. (2013), *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4, www.rivistaaic.it.
- Salerno, G.M. (2012a), *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio, il Filangieri*, Quaderno 2011, 145 ss.
- Salerno, G.M. (2012b), *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 563 ss.
- Scaccia, G. (2012), *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Costituzione e pareggio di bilancio, il Filangieri*, Quaderno 2011, 211 ss.
- Scaccia, G. (2013), *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, www.osservatoriosullefonti.it.

Tega, D. (2013), *Report on Welfare Rights in Italy*, paper presentato al workshop “European Social Rights in Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights Challenges”, European University Institute, Fiesole, 6-7 dicembre 2013.

Tosato, G.L. (2012), *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, il Filangieri, Quaderno 2011, 81 ss.

Tosato, G.L. (2013), *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell’Unione: l’interazione fra i livelli europeo e interno*, relazione al seminario “Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”, Corte costituzionale, Roma, 22 novembre 2013.

Tucciarelli, C. (2012), *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, 799 ss.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali