

Governmento multilivello dei conti pubblici ed evoluzione della manovra di bilancio. Verso un paradigma esclusivamente tecnico?

di Giuseppe Chiara *

(16 marzo 2017)

SOMMARIO: 1. I vincoli europei in materia di governo dei conti pubblici. – 2. L'evoluzione del quadro normativo interno: dalla finanziaria al bilancio come legge sostanziale. – 3. La partecipazione del Parlamento alla governance economica multilivello: un itinerario ancora *in fieri*. – 4. Brevi considerazioni conclusive.

1. I vincoli europei in materia di governo dei conti pubblici.

Il complesso itinerario di riforma della normativa interna relativa al governo dei conti pubblici è stato ampiamente e preventivamente tracciato – come noto – dai vincoli fissati dal diritto dell'Unione europea e, successivamente, anche da previsioni assunte ad un livello sovranazionale ancora più ampio.

Già il Trattato di Maastricht aveva introdotto, accanto alla Banca centrale europea (BCE), quale istituzione preposta al mantenimento della stabilità economica attraverso l'adozione di misure antiinflazionistiche e la promozione di una politica monetaria comune, anche taluni parametri di convergenza, individuati quali criteri di ingresso nella moneta unica, in un'ottica di stabilità monetaria e di presidio di uno sviluppo economico equilibrato entro la stessa area Euro.

A questo dato iniziale si è successivamente aggiunta la stipula del Patto di stabilità e crescita, quale elemento sintomatico di un indirizzo incrementale perseguito dall'Unione, in forza del quale i suddetti parametri hanno assunto il ruolo di regole incidenti anche sulla politica di bilancio dell'area Euro, con evidenti finalità di contrasto alle politiche nazionali in disavanzo e di conseguente stabilizzazione sistemica sia della moneta, che delle finanze pubbliche.

La crisi dei debiti sovrani, punto di emersione di una più ampia crisi economico-finanziaria globale, ha imposto, sul finire del decennio scorso, l'introduzione di vincoli più intensi in vista del contenimento del debito pubblico degli Stati e l'avvio, in tal senso, di misure ispirate da una logica di intervento preventivo e precauzionale. Tali scelte, che manifestano un ben preciso orientamento di politica economica, costituiscono premessa necessaria per la corretta collocazione di sistema delle procedure nazionali di bilancio e per la comprensione del ruolo, e dei margini di manovra, consentiti ai vari organi coinvolti nelle stesse¹.

In questa ottica si collocano le norme del patto *Europlus* (2011), intese a contrastare i processi di indebitamento strutturale, anche attraverso l'impegno dei singoli Stati membri ad avviare riforme strutturali per la competitività, l'occupazione e la sostenibilità delle finanze pubbliche; il *Six Pack* (2011), "pacchetto" di sei provvedimenti (cinque regolamenti e una direttiva), intesi a rafforzare la sorveglianza sui bilanci dei paesi aderenti alla moneta unica, sotto il profilo preventivo, come sul piano repressivo-sanzionatorio, al fine di garantire correzioni degli squilibri macroeconomici e contenere i disavanzi statali eccessivi; il *Two Pack* (2013), formato da altri due regolamenti, che, ancora nell'ottica di

¹ Sull'incidenza del bilancio sulla forma di governo, ma anche su forma di Stato e tipo di Stato, anche alla luce di un'ampia analisi storica, realizzata a partire dal confronto dottrinale svoltosi agli albori della forma parlamentare, cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2013, p. 22 ss.

una politica di bilancio “prudente”, introducono ulteriori misure restrittive sui bilanci, ampliando, al contempo, i poteri di controllo delle istituzioni di bilancio europee; per giungere ai nuovi vincoli di tipo contenutistico fissati dal *Fiscal Compact* Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell’Unione economica e monetaria, redatto nella forma di un Trattato istituzionale, ma palesemente rivolto al consolidamento della unione economica e monetaria². Lo stesso *Fiscal Compact* ha auspicato, poi, che per la trasposizione dell’obbligo comunitario gli Stati aderenti facessero ricorso a «disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente di natura costituzionale»³.

A questi atti si sono accompagnati altri provvedimenti temporanei di sostegno finanziario agli Stati dell’Eurozona in caso di difficoltà economica, tra i quali l’*European financial stabilisation mechanism* (EFSM) e l’*European financial stability facility* (EFSF), nonché la creazione di un meccanismo di intervento permanente, il *Meccanismo europeo di stabilità* (MES), istituito sulla base di un apposito accordo internazionale e fruibile solo a seguito dell’accettazione delle condizioni fissate dal *Fiscal compact*, secondo una logica che intende coniugare cooperazione sovranazionale e impegno al mantenimento della stabilità finanziaria.

Sul versante sovranazionale, pertanto, proprio l’esigenza di arginare la crisi economico-finanziaria ha incentivato il rafforzamento dei vincoli sul governo dei conti pubblici degli Stati, attraverso ripetuti interventi operati dalle istituzioni comunitarie, ma secondo modalità complessivamente ancora carenti sotto il profilo della legittimazione partecipazione democratica nei circuiti decisionali dell’Unione europea⁴.

Accanto ai vincoli di risultato individuati nella forma degli obiettivi parametrici fissati dal trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità, la disciplina comunitaria di bilancio ha progressivamente introdotto prescrizioni molto precise in ordine a tempi, procedure e perfino contenuti della programmazione economico-finanziaria delle risorse e degli investimenti pubblici⁵, con conseguenza molto concrete sul versante dei rapporti tra gli organi di vertice degli apparati statali e sui percorsi decisionali di rilievo economico-finanziario. Tali profili appaiono largamente influenzati, (*rectius*: condizionati) dai vincoli fissati in sede comunitaria e ormai presidiati dall’efficacissimo strumento procedurale di

2 Il Trattato, al quale hanno aderito 25 dei 28 Stati membri dell’Unione europea, contempla l’obbligo, in capo agli Stati aderenti, di perseguire un bilancio strutturale in pareggio o in avanzo, fissando il limite al *deficit* strutturale consentito, nel corso di un ciclo, pari allo 0,5 per cento del PIL; per altro verso, impone, agli Stati con un debito superiore al 60 per cento del PIL, l’obbligo di ridurre il rapporto tra debito pubblico e PIL in una percentuale annualmente commisurata in un ventesimo della distanza tra il suo livello effettivo e la soglia del 60 per cento; infine, sancisce l’impegno degli Stati a coordinare i piani di emissione del debito con il Consiglio dell’Unione europea e con la Commissione europea.

3 Su tali sviluppi cfr. più ampiamente, *ex multis*, N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri. Quaderno 2011, Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno, G. Scaccia, Jovene, Napoli, 2011, p. 89 ss.; G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell’Unione: l’interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012* (Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013), Giuffrè, Milano, 2013, p. 95 ss., in particolare p. 112 ss.

4 Sembra utile ricordare come il Trattato di Lisbona abbia modificato, almeno parzialmente, la *governance* europea in materia di interventi correttivi per *deficit* eccessivo: permane la competenza della Commissione in ordine alla fase istruttoria del procedimento e al potere di proposta al Consiglio, al quale è ancora riservata la decisione sulla effettiva sussistenza di un debito eccessivo, ma il *Six Pact* ha introdotto il *reverse majority voting* (rafforzato dal *Fiscal Compact*), in forza del quale le determinazioni assunte dalla Commissione si intendono adottate, ove il Consiglio non vi si opponga a maggioranza qualificata, evenienza difficilmente realizzabile stante l’impegno assunto dagli Stati nel *Fiscal Compact* di sostenere le proposte della Commissione, salvo decisione contraria a maggioranza (cfr., in tal senso, gli artt. 4, 5 e 6 del Regolamento n. 1173/2011, nonché l’art. 7 del *Fiscal Compact*).

5 Basterà qui ricordare che, pur entro un quadro che mantiene perduranti elementi di flessibilità, la seconda revisione del Patto del 2011, compiuta ad opera del *Six Pack*, e ancora, l’entrata in vigore del *Fiscal Compact* e del *Two Pack* hanno introdotto criteri di maggiore rigore rispetto alla prima modifica del Patto, realizzata nel 2005. Si fa riferimento, in specie, alla riduzione del limite in tema di spesa pubblica, all’abbassamento della soglia per l’OMT degli Stati euro dall’1% allo 0,5, alla fissazione dei tempi per il rientro del debito sotto la barriera del 60% (1/20 all’anno), al rafforzamento dei controlli sulle procedure nazionali di bilancio attraverso il semestre europeo e la fase autunnale del *Two Pack*, nonché alla richiesta – già ricordata nel testo – di assicurare il rispetto della disciplina di bilancio nel diritto interno con garanzie preferibilmente di rango costituzionale. Su tali sviluppi cfr., per tutti, G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell’Unione*, cit., p. 95 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in osservatoriosullefonti.it, 1/2011; secondo R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell’Unione. A proposito della riforma costituzionale sull’equilibrio di bilancio*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2012 p. 5, «la riforma obbliga [...] a spostare e adeguare i principi del costituzionalismo all’interno di una dimensione diversa - quella di un costituzionalismo europeo - in cui i limiti al legislatore derivano, con il consenso del legislatore costituzionale, direttamente dall’Unione».

coordinamento preventivo delle manovre economiche e di bilancio offerto dal c.d. semestre europeo, con cui l'Unione ha sostanzialmente esteso i propri obiettivi, ponendo in essere non più solo misure di convergenza economica tra gli Stati membri, ma pure momenti di coordinamento e di programmazione preventiva degli interventi di sostegno all'economia degli stessi⁶. A questo strumento, il *Two Pack* ha affiancato, nel 2013, una procedura di sorveglianza successiva al varo della manovra di bilancio da parte dei singoli Stati, che – come noto – può portare, nei casi più gravi, all'avvio della procedura per *deficit* eccessivo e l'irrogazione di sanzioni pecuniarie⁷.

Per altro verso, ma in via strettamente correlata, le stesse ragioni di contrasto alla crisi hanno comportato un progressivo ampliamento dei settori sottoposti al vaglio degli organismi europei, agganciando l'attività di coordinamento delle politiche economiche e dei processi di convergenza a parametri che esorbitano il perimetro dell'andamento dei conti pubblici e ampliando l'indagine sullo sviluppo dell'economia degli Stati anche ad indicatori macroeconomici riferiti al settore privato.

2. L'evoluzione del quadro normativo interno: dalla finanziaria al bilancio come legge sostanziale.

Entro tale cornice si collocano gli sviluppi più recenti della disciplina interna in materia di governo dei conti pubblici, fino alla recente introduzione nel testo costituzionale del c.d. pareggio (*rectius*: equilibrio) di bilancio, in luogo del precedente principio di copertura delle spese.

Di tale percorso si possono qui indagare i tratti salienti, sufficienti comunque a cogliere la progressiva svalutazione della legge finanziaria quale fondamentale strumento normativo di indirizzo politico, dotato di un forte impatto "creativo" sulla legislazione e distinto dalla legge di bilancio, quantunque a questa strettamente correlato, a favore di una prospettiva di presidio permanente dell'equilibrio dei conti pubblici, nella logica vincolistica tracciata dalle istituzioni comunitarie. Sul piano organizzativo, poi, tale transizione ha comportato una progressiva marginalizzazione del ruolo del Parlamento, che solo in tempi recenti, e con un impatto sulle politiche di bilancio ancora piuttosto contenuto, è stato fatto oggetto di una certa rivalutazione.

Sotto la vigenza dell'originario art. 81 Cost., era assai diffusa l'opinione secondo cui le previsioni costituzionali relative al governo dei conti pubblici non prescrivessero principi desunti da una specifica teoria economica o da una particolare dottrina economica storicamente determinata⁸, così come, d'altra parte, si escludeva che il testo previgente dell'art. 81 Cost. esprimesse un vincolo contenutistico o vincoli quantitativi alle politiche di bilancio⁹. Si sosteneva, altresì, che tale lettura "in negativo" fosse coerente con il *modus operandi* delle Costituzioni democratico-pluraliste del secondo dopoguerra, che

6 Secondo N. LUPO, G. RIVISECCHI, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Dir. pubbl.*, 1/2016, p. 333 ss., in specie p. 345, tale attività si è comunque mantenuta «nei limiti del Trattato di Lisbona, che [...] non ha accresciuto l'incidenza degli indirizzi di massima delle politiche economiche nazionali stabiliti in sede europea (artt. 2, co. 3, e 5, co.1, TFUE)».

7 Cfr. S. MANGIAMELI, *Sorveglianza macroeconomica e crisi dell'integrazione politica*, in *Cultura giuridica e diritto vivente. Special Issue (2015)*, rivista *on line* del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Urbino, consultabile sul sito www.ojs.uniurb.it, p. 40, secondo il quale «i meccanismi di sorveglianza posti in essere dall'Unione non sono espressione della sola forza del diritto, ma di una forza di potere non facilmente qualificabile. Tra le fonti del diritto la raccomandazione non è una fonte che serve per comandare, appartiene al c.d. *soft law*. Invece le raccomandazioni che vengono formulate nell'ambito del semestre hanno nei confronti degli Stati membri effetti di *hard law*, dal momento che la mancata osservanza delle stesse determina la penetrazione all'interno dell'ordinamento degli Stati membri, incidendo in modo profondo sull'autonomia fiscale nazionale da parte di "organismi" privi di qualsiasi legittimazione e responsabilità e, soprattutto, senza che ciò vada a vantaggio del rafforzamento del processo di integrazione».

8 Cfr. S. BARTOLE, *Sub art. 81*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi. Tomo II. Artt. 76-82*, Bologna-Roma 1979, p. 197 ss.; M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. la prospettiva della Costituzione repubblicana*, relazione al Convegno nazionale AIC 2011 "Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana", Torino, 28 ottobre 2011, in *Dir. soc.*, n. 4/2011, p. 635 ss.

accordavano alla politica, nel quadro dei principi fondamentali posti dalla Costituzione, un primato sulla sfera economica, attraendo quindi le scelte di governo dei conti pubblici entro l'indirizzo politico di maggioranza. Vincoli troppo severi avrebbero irrigidito i rapporti tra Governo e Parlamento nella decisione di bilancio, contrastando con quella necessaria fluidità colta, in questo ambito, quale tratto precipuo della nostra forma di governo. Ciò non valeva, peraltro, ad escludere la possibilità di cogliere in Costituzione precise prescrizioni incidenti sulla spesa, tra le quali, in primo luogo, quella relativa all'obbligo della copertura finanziaria delle leggi, né che essa fosse "silente" in ordine agli obiettivi connotanti l'ordinamento e capaci di avere un'incidenza profonda sulle scelte di governo dell'economia¹⁰.

A prescindere dal finalismo intrinseco al testo originario dell'art. 81 Cost., tali assunti possono offrire una chiave di lettura delle esigenze sottese all'introduzione, con la legge n. 468 del 1978, della legge finanziaria, ideata proprio in vista del superamento delle rigidità della legge di bilancio, derivanti dai vincoli espressi dal terzo e quarto comma dell'art. 81 Cost., e in vista di un utilizzo razionale e programmato delle risorse finanziarie collegate all'espansione della spesa pubblica. Essa si poneva, dunque, quale fondamentale mezzo di attuazione dell'indirizzo politico, capace di incidere, in forza della effettiva capacità normativa posseduta, su tutta la legislazione di spesa e di entrata. Sul versante procedurale, poi, la finanziaria veniva rafforzando il ruolo co-decisionale dell'esecutivo e del Parlamento, assegnando al primo il potere di iniziativa e al secondo quello di valutare ed eventualmente emendare la proposta del Governo¹¹.

A fronte di un utilizzo abnorme della legge finanziaria, che ne aveva fatto un ulteriore momento di crescita incontrollata del disavanzo pubblico¹², gli sviluppi normativi successivi – e, in particolare, l'introduzione del documento di programmazione economica e finanziaria, lo snellimento del contenuto della legge e il trasferimento della manovra in atti ad essa esterni, il ridimensionamento della possibilità di apportare emendamenti al testo elaborato dal Governo¹³ – segnarono l'avvio di una percorso di accentuazione del ruolo dell'esecutivo nella determinazione della politica di bilancio. Per converso, l'incidenza del Parlamento in sede di controllo ed indirizzo della manovra di bilancio è andata progressivamente riducendosi, potendosi rilevare, anzi, come proprio la sessione di bilancio abbia costituito uno degli ambiti privilegiati per l'instaurazione di prassi tendenti a contingentare i tempi di discussione e a limitare le garanzie della dialettica parlamentare, prassi invalse proprio nel corso dei lavori della commissione bilancio, nonché della stessa assemblea in commissione bilancio e quindi trasposte, con valore normativo ben più ampio, nei regolamenti parlamentari che hanno introdotto l'istituto della segnalazione degli emendamenti e ristretto i termini per la presentazione di questi. Di tale tendenza costituisce indice palese, poi, la nota prassi del ricorso al maxiemendamento finale in sessione di bilancio, unita alla apposizione della questione di fiducia sulla stessa legge finanziaria.

Negli ultimi anni, infine, ancora esigenze di stabilità indicate in sede sovranazionale hanno favorito, in uno con la rilevata accentuazione del ruolo dell'esecutivo, un fenomeno di stabile "parcellizzazione" degli interventi in ambito economico-finanziario, spesso

9 Cfr. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 454 ss.; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 406 ss.

10 Cfr. G. RIVOCCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in www.rivistaaic.it (03/09/2016), p. 2-3., il quale annovera tra tali obiettivi quelli di cui agli artt. 4 e 47 Cost., «che esprimono una specifica tutela costituzionale in favore, rispettivamente, del lavoro e del risparmio».

11 Sul punto, cfr. F. ANDREONI, *Stabilità economico-finanziaria e strumenti giuridici di governo. Dalla legge finanziaria alla legge di stabilità*, in www.fedelismi.it (30 dicembre 2016), p. 6 ss.

12 Sul punto cfr. le considerazioni svolte da G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivocchi)*, in *Nomos*, 3/2008, p. 17 ss.

13 Per le modifiche sintetizzate nel testo cfr. leggi n. 362 del 1988. Nello stesso anno si procedette alla revisione dei regolamenti parlamentari, con l'introduzione della sessione di bilancio.

adottati facendo ricorso alla decretazione d'urgenza e anticipati rispetto alla fase di definizione della manovra di bilancio. Su tali provvedimenti, la capacità di incidenza delle assemblee rappresentative è stata molto contenuta, a riprova della preminenza assunta dall'obiettivo di dare una di risposta "immediata", ed integrata sul piano sovranazionale, all'andamento dei mercati finanziari. Lo stesso contenuto dei provvedimenti d'urgenza ha subito, poi, in specie nello specifico segmento della politica finanziaria e fiscale, un processo di adattabilità "in itinere", essendosi date, di fatto, correzioni al testo deliberato dal Consiglio dei ministri sulla base di intese interne allo stesso esecutivo o sulla scorta delle osservazioni formulate dal Presidente della Repubblica dopo la trasmissione del testo della deliberazione o, ancora, lo sdoppiamento del contenuto approvato dal Consiglio stesso in (almeno due) provvedimenti distinti, secondo percorsi, peraltro, poco o punto pubblicizzati¹⁴.

Nella cornice, più ampia, offerta dalla progressiva erosione della sovranità finanziaria dei singoli Stati membri, l'introduzione di elementi parametrici e di articolati strumenti di prevenzione e di correzione del disavanzo da parte dell'ordinamento europeo ha accelerato il processo di riallocazione del potere decisionale, ridimensionando il ruolo del Parlamento. L'esigenza di individuare forme di armonizzazione delle politiche economiche assai comprensive e capaci di correzioni rapide e ravvicinate ha favorito, infatti, l'instaurazione di ulteriori processi di coordinamento intergovernativo nei tradizionali settori della politica di bilancio e tributaria, all'interno dei quali, come è stato efficacemente affermato, «i meccanismi tipici della democrazia rappresentativa negli Stati membri – e nelle istituzioni europee, ove essi tendono ad essere replicati, con qualche adattamento – ovviamente non spariscono, ma sono marginalizzati e schiacciati, oltre che privi di sincronia gli uni con gli altri»¹⁵.

A ciò si aggiunga, quale fattore di crisi non secondario, che lo stesso potere di indirizzo delle assemblee rappresentative statali deve oggi confrontarsi con un governo dei conti pubblici articolato su più centri decisionali, sovente esterni agli stessi apparati statali e dotati di una legittimazione se non esclusivamente, almeno prevalentemente tecnica, rispetto ai quali il rischio di una sostanziale rarefazione dei principi di responsabilità politica è assai concreto.

Il processo di integrazione comunitaria nello specifico segmento del coordinamento delle politiche di bilancio ha così favorito la sostanziale riduzione della discrezionalità politica nelle determinazioni assunte con la legge finanziaria, anche formalmente raccordata, con la riforma della disciplina contabile interna introdotta dalla legge n. 208 del 1999, alla raccomandazione della Commissione europea che avvia il procedimento di valutazione sul programma di stabilità interno. La finanziaria assumeva così vieppiù i tratti di un atto politico di recepimento di indirizzi assunti in sede europea, in coerenza, peraltro, con l'abbandono di una programmazione per previsioni e a tutto vantaggio di una finanza di risultati, rilevabili periodicamente anche attraverso un controllo sulla gestione. Il tal senso, la riqualificazione della finanziaria in legge di stabilità (operata dalla legge 196 del 2009, di riforma della contabilità e finanza pubblica) ne rivelava, anche sul piano definitorio, la sostanziale perdita di autonomia rispetto all'equilibrio complessivo dei conti pubblici perseguito con il bilancio, del quale proprio la legge di stabilità diveniva semplice strumento realizzativo.

Su queste premesse, la riforma dell'art. 81 Cost., abolendo il divieto di stabilire con la legge di bilancio nuovi tributi e nuove spese, ha offerto il sostrato normativo su cui radicare l'assorbimento anche formale della legge di stabilità all'interno del bilancio, ormai dotato

¹⁴ In argomento cfr., per tutti, P. VIPIANA, *I "decreti legge copertina": primato della tecnica sulla politica?* In *Il Governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale di Como del Gruppo di Pisa (20 novembre 2015), a cura di G. Grasso, con la collaborazione di R. Perrone, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 305 ss. ed *ivi* ampia bibliografia.

¹⁵ Cfr. ancora N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *op. loc. ult. cit.*

della connotazione di legge sostanziale¹⁶. La tappa conclusiva del percorso di svalutazione della legge di stabilità come fondamentale strumento attuativo delle politiche socio-economiche è stata segnata dalla legge rinforzata n. 243 del 2012, di attuazione della riforma costituzionale, che appunto, in materia di contenuto della legge di bilancio, ha previsto l'abolizione della legge di stabilità e la sua riconduzione all'interno della legge di bilancio¹⁷. Come visto, però, la crisi di quello strumento, e con esso di una sostanziale capacità di intervento innovativo sulle entrate e sulle spese del Parlamento, in ragione di una sua progettualità politica autonoma, ha radici lontane e procede simultaneamente alla creazione di circuiti di raccordo tra gli ordinamenti interni e quello europeo nella definizione di una manovra unitaria di coordinamento del governo dei conti pubblici. Di questi nuovi assetti la legge di bilancio, sostanziale, è una delle espressioni più evidenti, inglobando in sé l'obiettivo, formale-tecnico ma di primaria grandezza, dell'equilibrio fra entrate e spese.

3. La partecipazione del Parlamento alla governance economica multilivello: un itinerario ancora *in fieri*.

La normativa comunitaria prevede, accanto ai vincoli e in funzione compensativa degli stessi, il coinvolgimento dei parlamenti nel processo di indirizzo e valutazione dei bilanci nazionali svolto dalle istituzioni comunitarie, con la previsione di obblighi informativi in favore degli organi rappresentativi allorché la Commissione formuli un parere sul documento programmatico di bilancio (art. 7 del regolamento n. 473). Lo stesso *Fiscal Compact* dispone, poi, che i meccanismi correttivi in caso di deviazioni significative dagli obiettivi di finanza pubblica debbano rispettare appieno le prerogative dei parlamenti nazionali (art. 3, par. 2)¹⁸. Il rispetto delle prerogative e l'obbligo di informazione non muta,

¹⁶ In dottrina, i commenti alla legge costituzionale n. 1 del 2012 e alla disciplina attuativa sono numerosissimi; cfr., per tutti, A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in www.rivistaiaic.it, 4/2011 ed *ivi* ampi riferimenti all'iter parlamentare della riforma; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, *ivi*, 2/2012; 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 *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, a cura di B. Andò e F. Vecchio, Cedam, Padova 2012, p. 211 ss.; A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it (10 gennaio 2012); D. CABRAS, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in www.forumcostituzionale.it (27 gennaio 2012); R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in www.federalismi.it (16 maggio 2012); M. PASSALACQUA, *«Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.it (12 maggio 2012).

¹⁷ Cfr. la legge n. 163 del 2016, di attuazione dell'art. 15, comma 10, della legge n. 243, che dispone – come detto – l'abolizione della legge di stabilità e la sua riallocazione all'interno della legge di bilancio. Essa procede alla definizione del contenuto della legge di bilancio e all'unificazione della fase finale della manovra annuale. La nuova legge di bilancio è riferita a un periodo di tre anni ed articolata in due sezioni: la prima contiene le misure quantitative – mentre viene eliminato il riferimento a quelle "qualitative" – necessarie per realizzare, in ciascun anno del triennio preso in considerazione, gli obiettivi prefissati. La seconda sezione espone i contenuti dell'attuale bilancio di previsione, indicando le previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e di cassa e formate sulla base della legislazione vigente, alle quali saranno apportate le variazioni determinate dalla prima sezione del disegno di bilancio.

La tempistica della manovra di bilancio subisce alcune modifiche. La presentazione della nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza passa dal 20 settembre al 27 per consentire di inserirvi i dati di finanza pubblica aggiornati sulla base di quelli notificati dall'Istat alla Commissione europea entro il 30 settembre; anche la presentazione del disegno di legge di bilancio al Parlamento slitta, conseguentemente, da 15 al 20 ottobre.

Viene ampliato il contenuto del Def (Documento di Economia e Finanza), inserendovi, in allegato, l'andamento triennale degli indici di Benessere equo e solidale (Bes); si fissa il divieto di utilizzare le risorse dell'8 e del 5 per mille di competenza statale per finalità di copertura finanziaria. Alla legge n. 163 hanno fatto seguito, infine, i decreti legislativi n. 90 e n. 93 del 2016, che rinviano, a loro volta, ad altri provvedimenti. In argomento, diffusamente, F. ANDREONI, *op. cit.*, p. 14-15.

¹⁸ Appare finalizzato ad accrescere la legittimazione democratica del sistema dell'Unione anche l'introduzione, ad opera del *Six Pack*, del c.d. "dialogo economico" (art. 3 del regolamento n. 1173 del 2011), che consente al Parlamento europeo di essere informato tempestivamente sugli sviluppi procedurali di questi settore, avviando anche forme di interlocuzione con la Commissione e il Consiglio. Come rilevato da G.L. TOSATO, *op. loc. cit.*, l'introduzione di tale strumento non può comunque supplire all'assenza di poteri decisionali, mentre, in termini più generali, esso non incide sulla capacità rappresentativa dello stesso PE, stante la perdurante carenza di uno spazio politico europeo; in argomento, cfr. anche N. LUPO, G. RIVOCCHI, *Valutare le politiche di bilancio*, cit. pp. 349-350, che fanno riferimento anche all'azione di indirizzo e di controllo promossa, con varietà di modalità e di strumenti, dai parlamenti nazionali rispetto al Consiglio europeo, azione ritenuta, peraltro, insufficiente «a controbilanciare un'istituzione che agisce, con notevole libertà seppure in mancanza di

però, l'essenza dell'azione di coordinamento dei bilanci, che rimane affidata prevalentemente a regole tecniche.

Sul piano interno, poi, la legge n. 234 del 2012 ha attribuito al Parlamento, nell'approntamento delle politiche di bilancio, rilevanti funzioni di ordine autorizzatorio, consultivo e informativo¹⁹, le quali, peraltro, intervengono nella fase decisionale relativa all'approvazione della legislazione contabile, ma rimangono sostanzialmente estranee al controllo (preventivo o successivo al varo della manovra di bilancio) esercitato dalle istituzioni europee, svolgendo in questa fase un ruolo di semplice supporto prevalentemente conoscitivo. Tali strumenti, e in specie il controllo autorizzatorio sul DEF, costituiscono un importante fattore a presidio della coerenza dell'indirizzo politico economico del Governo con le compatibilità finanziarie indicate nel bilancio; in prospettiva, il loro utilizzo potrebbe e rafforzare il ruolo delle assemblee elettive nel circuito di determinazioni macroeconomiche, sebbene, ad oggi, tale risultato rimanga più ad un livello di latenza, anche per il mancato inserimento nei regolamenti parlamentari di istituti, pur previsti dall'art. 5, comma 4, legge cost. n. 1 del 2012, che potenzino la funzione di controllo dell'organo rappresentativo sulle politiche di bilancio, anche con riguardo alla qualità e all'efficacia delle spese delle pubbliche amministrazioni.

Ad esiti più consistenti in termini di partecipazione e di "visibilità" delle istanze politiche statali potrebbero condurre gli strumenti di controllo parlamentare sulla politica europea dell'esecutivo, valorizzati dal Trattato di Lisbona, che configura le assemblee elettive quali interlocutrici dirette delle istituzioni europee, dotandole di un ruolo più significativo nei processi decisionali ordinari, con specifico riguardo alla c.d. "fase ascendente". Ai nostri fini, assumono particolare interesse le previsioni contenute nella legge n. 234 del 2012, la quale, declinando questo orientamento "inclusivo" nello specifico segmento del governo dei conti pubblici, ha rafforzato gli obblighi informativi del Governo e dei ministri competenti per materia nei riguardi del Parlamento, sia prima che dopo le riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione, onde consentire lo svolgimento di una funzione di indirizzo e direzione preventiva, ma anche di controllo *ex post* sulle determinazioni assunte dall'esecutivo; ha previsto che i progetti degli atti dell'UE siano trasmessi alle Camere, le quali possono adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo, secondo le disposizioni dei rispettivi regolamenti ed ha attribuito al Parlamento poteri diretti nel corso dei processi decisionali europei. Tali obblighi informativi e consultivi riconosciuti alle Camere rivestono un particolare rilievo in materia di finanza pubblica e di bilancio, dal momento che il Governo è tenuto ad adempierli in riferimento ai vari strumenti sovranazionali di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, nonché di stabilizzazione finanziaria²⁰.

A queste previsioni che intendono offrire alle assemblee elettive elementi per una più efficace e tempestiva attività di controllo, estesa, peraltro, anche agli accordi conclusi al di fuori del diritto dell'Unione, l'art. 13 del *Fiscal compact* ha affiancato la Conferenza interparlamentare, quale organo di indirizzo politico-finanziario e di raccordo per la definizione di azioni comuni da indirizzare alla Commissione e al Consiglio. Si tratta, peraltro, di un istituto non esente da criticità, sul piano della composizione come su quello delle modalità operative, la cui efficacia, peraltro, è ancora largamente indimostrata.

Il profilo del coinvolgimento delle assemblee rappresentative nei circuiti decisionali del governo dei conti pubblici, anche attraverso strumenti di cooperazione interparlamentare, rappresenta, comunque, solo un segmento del tema, più ampio, costituito dalla

rilevanti poteri formali, inevitabilmente su scala europea e secondo una logica europea (ancorché in conformità ad una dinamica intergovernativa). Al più, nella migliore delle ipotesi, ciascun Parlamentare nazionale può riuscire a controllare come il proprio rappresentante in seno al Consiglio europeo abbia interpretato e tutelato l'interesse nazionale[...]: rimane invece del tutto assente un controllo di tale istituzione in una chiave europea, in grado di valutare cioè se e in che modo essa ha garantito l'interesse europeo».

¹⁹ Per il dettaglio di tali funzioni, cfr. N. LUPO, G. RIVOCCHI, *Valutare le politiche di bilancio*, cit., p. 369 ss.

²⁰ Cfr. gli artt. 4-13 della cit. legge n. 234 del 2012.

legittimazione democratica dell'Unione europea, perseguita, negli ultimi anni, accrescendo la cd. *throughput legitimacy*, configurata come ulteriore (accanto a quella in base all'*output* e in base all'*input*) fattore di legittimazione del potere europeo di influsso sulle politiche tributarie e sociali degli Stati.

In questa prospettiva possono essere lette le proposte intese ad evidenziare gli elementi di flessibilità presenti nella nozione di equilibrio di cui all'art. 81 Cost., che consente il ricorso all'indebitamento in caso di spese dovute al «ciclo economico» avverso e ad «eventi eccezionali». In tal senso, si è rilevato che, di fronte alla tendenza alla rigidità delle istituzioni comunitarie, e in specie della Commissione quale autorità tecnico-amministrativa, proprio l'intervento degli organi legislativi e di governo interni avrebbe il senso di integrare le ragioni di una puntuale osservanza dei vincoli di bilancio con quelle della crescita e della sostenibilità, facendo leva sui margini di flessibilità consentiti dalla normativa di settore²¹.

Gli sforzi riformatori cui si è fatto riferimento pongono in risalto l'esigenza di valorizzare il confronto delle assemblee elettive con le sedi comunitarie coinvolte nel procedimento di coordinamento dei bilanci statali in vista di una «contaminazione» fra fattori tecnici e politici, ma lasciano irrisolto il punto cruciale costituito dalla configurazione teorica della regola di equilibrio, che, se assunta in termini tecnici, come evidenza scientifica e dunque «neutra», non necessita di legittimazione.

Neutri, in tal senso, sono i parametri fissati dalla stessa normativa europea, la quale ritiene preservato l'equilibrio se il bilancio strutturale risulta in pareggio rispetto al MTO, tollerando un *deficit congiunturale*, causato da fasi avverse del ciclo economico, purché esso venga riequilibrato nelle fasi favorevoli²².

L'introduzione della flessibilità nel PSC ha, certo, rappresentato una risposta allo stallo degli investimenti e, più in generale, al ristagno della crescita nell'eurozona²³. Pensata nel 2005 per adeguare le regole di bilancio all'esigenza di tenere conto delle condizioni di sostenibilità finanziaria e della specifica congiuntura di ciascun paese, essa ha assunto successivamente, nel 2011, una dimensione più ampia, consentendo alla Commissione di autorizzare temporanee deviazioni dal percorso di avvicinamento all'OMT a fronte di andamenti eccezionalmente negativi della congiuntura o al prodursi di eventi inconsueti al di fuori del controllo dello Stato, aventi rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese, fino ad arrivare alla «svolta» interpretativa del 2015, avvenuta con la nota Comunicazione della Commissione, che ha ammesso ulteriori margini di disavanzo per progetti di investimento condotti in ambito europeo, i quali producano effetti di lungo periodo positivi, diretti e verificabili²⁴.

La verifica delle condizioni idonee ad avviare procedure derogatorie del vincolistico si è espressa, però, attraverso valutazioni discrezionali rimesse, in prima luogo, all'istituzione tecnica europea, delle quali i singoli esecutivi hanno beneficiato solo in via riflessa²⁵.

21 Sul punto, cfr. G.L. TOSATO, *op. loc. cit.*

22 Diffusamente, in argomento, F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?* in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2014, p. 45 ss.; G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino 2015.

23 Sui (risicati) margini di flessibilità consentiti alla Commissione in mancanza di un bilancio federale adeguato a fronteggiare situazioni di crisi, mettendo in opera stabilizzatori automatici finanziati con le risorse confluite da paesi che hanno un ciclo economico positivo, cfr. O. CHESSA, *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'unione monetaria e principi costituzionali supremi*, in www.forumcostituzionale.it

24 Cfr. rispettivamente l'art. 5, § 1, PSC, nelle successive modifiche intervenute nel 2005, nel 2011, nonché COM (2015) 12, def. 8-13; si tratta di progetti nell'ambito della politica strutturale e di coesione (inclusa l'iniziativa per l'occupazione giovanile), delle Reti trans-europee (*Trans-European Networks*) o del Meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility*), nonché dei co-finanziamenti nazionali di progetti co-finanziati anche dal Fondo europeo per gli investimenti strategici.

25 Sulle strette connessioni tra la disciplina vincolistica europea e quella interna, particolarmente evidenti nella legge attuativa n. 243 del 2012 (cfr. il combinato disposto degli artt. 3, comma 2; 2, comma 1, lett. d) ed e), anche con riguardo ai margini di flessibilità consentiti rispetto all'obiettivo dell'equilibrio di bilancio cfr. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Corte costituzionale*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, cit. p. 1 ss., in specie p. 20 ss., il quale rileva anche, criticamente, il mancato accoglimento nella stessa legge n. 243 di una in accezione restrittiva della «regola d'oro», che esclude dal computo del debito complessivo le operazioni di indebitamento destinate ad alimentare le spese di

Di pari passo con il riconoscimento di margini di flessibilità, poi, gli organi comunitari hanno posto in essere un'attenta analisi non solo della situazione economica congiunturale, ma anche dei margini di correzione degli assetti ordinamentali statali, secondo precisi obiettivi di riforma strutturale, che si impongono nell'agenda politica dei destinatari, spesso sulla base di procedure del tutto informali²⁶. Le misure di flessibilità sono state adottate, infatti, attraverso atti atipici (Comunicazioni, Conclusioni del consiglio europeo, semplici lettere), nei quali l'elemento procedurale è stato carente o assai debole, oltre che, spesso, estranei alla logica della rappresentanza, secondo un *modus operandi* divenuto, però, ormai consueto²⁷.

4. Brevi considerazioni conclusive.

Le pagine che precedono offrono una panoramica sintetica della complessità delle questioni intercettate dal principio dell'equilibrio di bilancio, conseguenza dell'intrinseca polivalenza di tale formula, che riguarda, certo, la dimensione finanziaria ed economica, e le teorie che si fronteggiano in questi ambiti, ma anche, e prima, la sfera dei rapporti tra il principio di legalità (inteso come principio normativo e fattore di invero dei valori in cui si riconosce una comunità) e le regole espressione di evidenze tratte dalla tecnica, le quali peraltro, dettando tempi e modi delle politiche statali e sovranazionali in materia economico-finanziaria, incidono considerevolmente sulla dimensione sociale.

Come accennato, l'equilibrio come obiettivo perseguito attraverso norme tecniche non necessita di strumenti di legittimazione, dal momento che, tradotto in regole giuridiche, esso si afferma in forza della propria presunta neutralità. Le norme tecniche non vanno legittimate in via procedurale, né sottoposte a forme di controllo che ne salvaguardino un certo tasso di inclusività politica, ma soltanto applicate, magari con taluni margini di scostamento, correggibili nel medio termine. Le logiche della rappresentanza, e dei profili procedurali ad essa connessi, risultano estranee a questa prospettiva, nella quale rileva l'applicazione di misure da considerare «legali» semplicemente perché conformi «al complesso di regole che connotano [...] le specifiche forme di razionalità evocate»²⁸, offrendo la *ratio* oggettiva delle prescrizioni trasfuse nel diritto positivo. Le norme prodotte dall'ambiente sociale sono così solo da riconoscere e da proiettare nel tempo, con eventuali aggiustamenti compiuti da parte di organismi tecnici «custodi» di una razionalità poco o punto legislativamente conformata.

Tali assunti si riflettono, certo, sulla portata degli interventi collegati alla sicurezza sociale, ma anche sul processo di adozione di questi interventi²⁹. Le «opacità» e le informalità procedurali, realizzate in nome della flessibilità, sono, infatti, semplicemente fisiologiche ad un percorso adattativo che esprime decisioni su situazioni concrete, non sintesi politiche. Queste regole, però, liberano risorse o le vincolano, conformando la

investimento; analogamente, sul punto, cfr. A. ANTONELLI, *L'introduzione del "pareggio" di bilancio nella Costituzione: nuove prospettive per la governance della finanza pubblica*, in www.federalismi.it, p. 24 ss.

²⁶ Sulle profonde commistioni, ormai consuete nei rapporti tra tecnica e politica in relazione alla politica finanziaria e di bilancio, cfr. A. SCIORTINO, *Il Governo tra tecnica e politica: le funzioni*, in *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., p. 9 ss., in particolare p. 19 ss.

²⁷ Cfr. A. CERRUTI, *Il senso di poi è una scienza esatta. Flessibilità e informalità nelle decisioni di bilancio*, in *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., p. 218, secondo la quale «il ricorso ad atti non vincolanti e il loro caricarsi di puntuali indicazioni di *policy* sembrano ormai essersi fatte, rispettivamente, necessità funzionale al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione e prassi».

²⁸ Sono parole di M. DOGLIANI, *Il principio di legalità: dalla conquista del diritto all'ultima parola alla perdita del diritto alla prima*, in *Id.*, *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, il Mulino, Bologna 2015, p. 214.

²⁹ Di rigore e austerità come «dogmi operativi» parla F. DI DONATO, *Crisi economica, sovranità statale e diritti sociali nell'era dell'austerità di bilancio e del neoliberalismo europeo*, in www.osservatorioaic.it (23 gennaio 2017), p. 18; secondo G. SERGES, *Norme "tecniche" e norme ideologiche. Una riflessione sulle regole dell'austerità e sull'art. 81 della Costituzione*, in *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., p. 273 ss., in particolare pp. 281-282 le spese per la sicurezza sociale, rientrando nel bilancio strutturale, e soggiacendo ai relativi vincoli, «non potrebbero essere sostenute col ricorso all'indebitamento (salvo il caso tutto peculiare ex art. 11 l. n. 243/2012)» (corsivi dell'A.).

platea dei destinatari delle disponibilità pubbliche. In poche parole: producono effetti politico-sociali relevantissimi a basso (o nullo) “tasso” di rappresentanza.

Su queste basi, l'introduzione di istituti intesi ad accrescere la partecipazione delle assemblee elettive nei circuiti decisionali europei, pure utile, rischia di produrre effetti marginali, ove non sia fondata su una prospettiva che rivaluti la legge come presidio di una razionalità variamente fondata, ma comunque sussistente³⁰, e i partiti come entità capaci di conformare la società e di concorrere ad esprimere sintesi, che orientino e limitino l'attività economica. Il *focus* della questione si sposta, quindi, sul piano del fondamento delle prescrizioni, alla ricerca di una *ratio* delle stesse collocata al di là e prima delle forme possibili di razionalità scientifica. In mancanza di ciò, i parlamenti (e le stesse corti) rischiano essere relegati in posizione, tutto sommato, marginale e comunque poco incisiva sulle ferree regole del mercato.

* Professore associato confermato di Diritto costituzionale – Università di Catania

³⁰ Cfr. M. DOGLIANI, *op. cit.*, p. 216 ss., che al nichilismo giuridico e alla razionalità scientifica contrappone la «dogmatica umile» del normativismo *soft*, la razionalità identificata con un pensiero metafisico o postmetafisico e quella derivante da un «cauto storicismo».