

**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***

di Roberto Di Maria **

Sommario: 1. Premessa metodologica: il “principio del pareggio” è un obiettivo di politica economica o un obbligo giuridico? – 2. Il “parametro fantasma”: brevi cenni sul contributo della giurisprudenza costituzionale alla decodificazione (della natura) del vincolo di cui all’art. 81, co. 4, Cost. – 3.1. La (potenziale) incidenza della revisione costituzionale sul sistema di finanza pubblica italiana... – 3.2. (segue) ed europea: i vincoli derivanti dagli accordi europei e le nuove procedure di controllo – 4. Alcuni interrogativi.

1. Com’è noto, in Parlamento è attualmente pendente un disegno di legge di revisione costituzionale avente ad oggetto il complessivo riassetto della disciplina in materia di bilancio, contabilità pubblica e stabilità finanziaria; il menzionato testo contiene, in particolare, alcune modifiche agli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. (cfr. artt. 1-4 del d.d.l.) oltreché l’indicazione dei principi e l’elencazione degli elementi essenziali informativi della «legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera» cui è rinviato il «contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni»¹.

A fronte dell’*ado* politico provocato tanto dalla sua originaria presentazione – fortemente sostenuta dall’allora Ministro dell’economia, on.le Giulio Tremonti – quanto dal suo successivo e tortuoso percorso parlamentare – lungo il quale il testo è stato, peraltro, significativamente modificato ed arricchito – pare opportuno premettere, alla analisi nel merito della proposta, una breve digressione sulla natura (giuridica o economica) che può essere riconosciuta, nell’assetto costituzionale italiano, al principio del c.d. “pareggio di bilancio”².

Sul punto ricorrono – e si confermano altresì di estrema attualità – alcune considerazioni sviluppate da Valerio Onida già nel 1969, aventi ad oggetto proprio «il

* Il presente contributo è destinato alla pubblicazione negli Atti in onore del prof. Augusto Sinagra.

¹ Cfr. AC-4205 del 23/03/2011, «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale», approvato in prima lettura – alla data di redazione del presente contributo, i.e. marzo 2012 – da entrambe le Camere; il testo è disponibile su www.senato.it. Fra virgolette è riportata la formulazione del co. 6, art. 81, nel testo di revisione, cui rinvia l’art. 5 del medesimo d.d.l.

² Proprio rispetto al percorso di riforma istituzionale, culminato nel premesso testo, l’Autore rammenta il documento approvato dal Consiglio dei ministri in data 30/06/2011 (cfr. «Bozza di delega per la riforma fiscale ed assistenziale») e giustamente definito «discorsivo» – a commento della sua pubblicazione, avvenuta in data 05/07/2011 – da MASSA, *La c.d. riforma fiscale: dopo l’IRAP, cosa?*, in <http://dirittiregionali.org>.

pareggio del bilancio: obiettivo politico e non obbligo giuridico»³; aldilà delle conclusioni cui perveniva il summenzionato Autore – per vero facilmente deducibili dalla stessa intitolazione del contributo – è sulla falsariga della metodologia applicata dal medesimo che si intende schematizzare le seguenti osservazioni introduttive, al fine di decodificare la natura del premesso principio.

Alla ricerca di una interpretazione costituzionalmente coerente del combinato disposto dai co. 3 e 4 dell'art. 81 Cost., Onida sottoponeva infatti tale enunciato normativo ad un *test*: l'analisi comparata delle conseguenze derivanti dalla considerazione del “pareggio di bilancio” alla stregua o, in prima ipotesi, di un obbligo giuridico o, in seconda ipotesi, di un obiettivo politico.

In ordine alla prima ipotesi, l'Autore premetteva che – se il principio del “pareggio” avesse effettivamente costituito un obbligo *stricto sensu* giuridico – sulla piattaforma normativa delineata dalla Costituzione in materia di copertura delle spese (pubbliche) si sarebbe dovuto conseguentemente articolare un sistema regolativo «rigido», in quanto ad ogni singola previsione di spesa avrebbe dovuto necessariamente e puntualmente corrispondere una identica previsione di entrata, di talché «nuove spese e nuove entrate [avrebbero dovuto] sempre equivalersi» ed ogni eventuale disavanzo sarebbe stato considerato un «fenomeno abnorme e in contrasto con le norme della Costituzione»⁴. In tale ipotesi, insomma, il «pareggio del bilancio non sarebbe [stato] più solo un obiettivo possibile in relazione ad adeguate *scelte di politica finanziaria*, rimesse alla *discrezionalità* del Governo e del Parlamento: ma [avrebbe rappresentato] il *risultato automatico* di un *meccanismo giuridico costituzionalmente garantito*»⁵.

Fatte tali premesse, rispetto alla suddetta ipotesi l'Autore avanzava però un duplice ordine di obiezioni: di rilievo sia economico-finanziario, sia giuridico.

Quanto alla prima obiezione, Onida intanto rilevava come il fenomeno del “disavanzo” non avesse avuto in Italia carattere episodico, bensì pressoché costante e comunque «ricorrente con la massima frequenza»⁶; è dunque alla luce di una obiettiva analisi di ordine storico-politica che un obbligo giuridico sul pareggio di bilancio – sancito espressamente da una norma – sarebbe apparso invero «di assai difficile o impossibile attuazione» in quanto già apertamente «in *contrasto con la realtà*»⁷.

A tali considerazioni l'Autore affiancava, però, una ulteriore osservazione di natura, appunto, economico-finanziaria: «il principio del pareggio [...] appare, alla luce delle acquisizioni della moderna teoria finanziaria, tutt'altro che dotato di valore assoluto [...] *non rappresenta l'ottimo*, né obiettivo politico economico *meritevole di*

³ Cfr. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, p. 437 e ss.

⁴ *Ibidem*, p. 440-441; si legga infatti il co. 4 dell'art. 81 Cost., nella sua attuale formulazione: «ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte».

⁵ Letteralmente, *ibidem*, p. 440 (i corsivi sono aggiunti).

⁶ *Ibidem*, p. 442; di particolare interesse il dato statistico riportato dall'Autore *ivi*, nota 7, sulla evidente prevalenza (quantitativa) di bilanci in disavanzo piuttosto che in avanzo effettivo, rassegnati a partire dal 1862 (i.e. post-unità d'Italia).

⁷ *Ibidem*, p. 442 (il corsivo è aggiunto). Nella asserita diarchia fra *Sein* e *Sollen* di una disciplina normativa in materia di “pareggio di bilancio” pare di potersi condividere la premessa metodologica espressa da Onida, *cit.*, p. 443, per il quale «l'interprete, nel ricostruire il contenuto della norma, [deve] tener conto della realtà così com'è».

*essere sempre e comunque perseguito*⁸; ciò come conseguenza, in specie, del carattere “relativo” del menzionato principio – pacificamente acquisito nell’ambito della teoria economico-finanziaria – in ragione del quale esso: costituisce soltanto uno dei tanti «aspetti della complessiva politica finanziaria» nonché della stessa politica di bilancio; è confinato entro un termine breve (i.e. annuale) che non corrisponde a quello medio-lungo entro cui, invece, devono essere calibrati gli interventi di politica economica ed i relativi strumenti; non determina *ex se* la diretta corrispondenza fra “entrate” ed “uscite”, giusta la sua natura “di competenza” che impone la contabilizzazione anche di “accertamenti” ed “impegni”⁹.

In ultima analisi, è proprio sul piano economico-finanziario che Onida poteva sostenere, allora, come il pedissequo perseguimento del principio del pareggio non soltanto non potesse assicurare il contenimento della spesa pubblica bensì – a fronte di circostanze cicliche o congiunturali – potesse addirittura ostacolare il puntuale ricorso agli strumenti finanziari ritenuti invece migliori, in rapporto alla concreta situazione di fatto; privilegiando la più generale «politica finanziaria» rispetto alla sola «politica di bilancio» l’Autore aderiva, insomma, alle «diffuse dottrine che ravvisano nell’abbandono del criterio del pareggio il presupposto per una *manovra finanziaria più elastica*, in vista di più ampi *equilibri non puramente contabili*, ma relativi all’andamento del sistema economico, e degli *obiettivi del suo sviluppo*»¹⁰.

Quanto poi alla seconda obiezione, di ordine invece più strettamente giuridico, Onida osservava: in primo luogo, che il principio del pareggio non potesse ritenersi «implicito» nel concetto di bilancio, il quale è fondato piuttosto sulla equivalenza «formale» – peraltro soltanto eventuale – fra entrate e spese; in secondo luogo, come alla Costituzione facesse difetto un’espressa – e comunque, giuridicamente vincolante – previsione con la quale sanzionare l’eventuale mancato raggiungimento del pareggio; in terzo ed ultimo luogo, che l’originario recepimento del sistema di bilancio nella Costituzione repubblicana muovesse da una considerazione del “pareggio” come fatto di mera «natura politica» rientrante, quindi, nell’ambito della normale dialettica Governo-Parlamento e determinante, semmai, al fine di evidenziare la responsabilità che il primo si assume nei confronti del secondo – ovvero della maggioranza parlamentare – in materia di politica economica¹¹. Ed invero – proprio sotto il profilo della sua asserita “giustiziabilità” – deve altresì notarsi come il premesso principio ben difficilmente potrebbe costituire *parametro* per la puntuale valutazione della legittimità (appunto) costituzionale di un provvedimento legislativo che costituisca, piuttosto, soltanto una parte del globale e più articolato disegno di politica economica del Governo¹².

⁸ *Ibidem*, p. 443 (i corsivi sono aggiunti).

⁹ *Ibidem*, p. 442-448.

¹⁰ *Ibidem*, p. 445 (i corsivi sono aggiunti). L’attualità delle riportate considerazioni è – a parere dello scrivente – del tutto evidente. In merito alle accennate dottrine, si rinvia alle elaborazioni di COZZI, *Tecniche del bilancio e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1960, e STEVE, *Lezioni di scienza delle finanze*, IV ed., Padova, 1962.

¹¹ *Ibidem*, p. 450-451.

¹² Sul punto si rinvia alle considerazioni di DUS, *L’interpretazione dell’articolo 81 della Costituzione*, in *Rassegna parlamentare*, anno 1, n. 5, p. 26 e ss. In ragione delle suesposte considerazioni, Onida concludeva nel senso di considerare la norma di cui al co. 4 dell’art. 81 Cost. quale espressione di una «tendenza al pareggio», ovvero un «incentivo» per Governo e Parlamento dal quale questi avrebbero

È dunque in ragione delle premesse considerazioni che, nel rassegnato contributo dottrinale, la *ratio* della previsione di cui all'art. 81, co. 4, Cost. era individuata «nell'esigenza di difendere la finanza, e la coerenza della politica finanziaria [...] dalla frammentarietà e dal particolarismo che caratterizzano spesso l'iniziativa parlamentare di spesa»; sotto questo profilo, dunque, «nel proporre e deliberare una spesa, non può prescindere dall'esame del problema – necessariamente legato alla spesa [stessa] – dei mezzi finanziari necessari per affrontarla, inquadrando il singolo provvedimento nella visione generale degli obiettivi che si vogliono perseguire, delle necessità cui si deve soddisfare, dei mezzi di cui concretamente si dispone»¹³. Pertanto – indipendentemente dal rispetto del principio del “pareggio” – nella norma in oggetto si esprimerebbe la assunzione di responsabilità da parte del Governo per le «conseguenze finanziarie» della propria politica economica, che si affianca a quella (sempre collegiale) assunta in ordine alla approvazione dei d.d.l. (di spesa) presentati alle Camere nonché a quella, nei confronti del Tesoro, implicita nella concertazione interministeriale per la formulazione e presentazione dei medesimi¹⁴.

Il test cui Onida sottoponeva il combinato disposto dai co. 3 e 4 dell'art. 81 Cost. conduceva il medesimo a concludere, indi, nel senso che tale norma racchiudesse un «obiettivo politico» e non, invece, un «obbligo giuridico». La fondatezza ed attualità della predetta conclusione pare confermata, peraltro, anche dalle più recenti osservazioni di chi ha ritenuto di cogliere – nella presente formulazione dell'art. 81 Cost. – il paradigma tipico del rapporto (di fiducia) fra Governo e Parlamento, caratterizzante la forma di governo parlamentare nell'ambito del moderno Stato di democrazia pluralista: in specie, la definizione tecnica dell'indirizzo politico – in questo caso, di natura economico-finanziaria – da parte del Governo e la conseguente approvazione del medesimo – secondo il modello di “adesione-controllo” – da parte del Parlamento¹⁵.

La natura sì decrittata del c.d. “principio del pareggio” (i.e. economico-politica) induce quindi ad analizzare il progetto di revisione costituzionale alla luce sia della funzione che la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto al co. 4 dell'art. 81 Cost., nell'ambito del sindacato di legittimità delle leggi (di spesa), sia del valore che il medesimo principio pare assumere nel sistema di *governance* economico-finanziaria europea.

potuto ricavare, poi, i principi di un programma o azione politica fra loro convenuti; e ciò proprio perché «da un punto di vista rigorosamente giuridico, non si saprebbe come tradurre in termini precisi e concreti un ipotetico obbligo costituzionale di “tendere al pareggio”. Una “tendenza” [non] può costituire il contenuto [...] di un *obbligo giuridico* del Governo e del Parlamento»; cfr. ONIDA, cit., p. 454-456.

¹³ La summenzionata *ratio* – si osservava – è quindi pienamente soddisfatta «anche al di fuori di un obbligo più o meno rigoroso di salvaguardare il pareggio» in quanto «la norma dell'art. 81, 4° comma, cost. non è diretta tanto a dettare criteri o vincoli in ordine alla formazione o alla deliberazione o alle successive variazioni del bilancio annuale [...] quanto principalmente in ordine alla deliberazione delle leggi di spesa»; cfr. *ibidem*, p. 457-461. In materia si segnalano, altresì, le considerazioni di Einaudi,

¹⁴ ONIDA, cit. p. 459.

¹⁵ Cfr. LORELLO, *La legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, in PAJNO e VERDE, *Studi sulle fonti del diritto. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, I vol., Milano, p. 321-325.

2. Il contributo offerto dalla giurisprudenza costituzionale alla decodificazione (della natura) del vincolo di cui all'art. 81, co. 4, Cost. sembra consentire il ricorso ad una definizione alquanto suggestiva del medesimo, ovvero "parametro fantasma". Come autorevolmente rilevato in dottrina, infatti, il giudizio di costituzionalità sulla citata disposizione si è articolato lungo due direttrici, apparentemente contraddittorie: la Corte come tutore dell'equilibrio di bilancio, da un lato, e le pronunce della Corte come (indiretta) causa del disequilibrio finanziario e di bilancio, d'altro lato¹⁶.

Rispetto alla prima delle menzionate direttrici, la premessa definizione pare giustificarsi – perlomeno all'avvio del sistema di giustizia costituzionale – alla luce del valore *interistituzionale* (piuttosto che intersoggettivo) dell'obbligo di copertura, rilevante ed efficace quindi nei rapporti fra i Poteri dello Stato più che fra privati; e pertanto, anche difficilmente giustiziabile¹⁷. E sebbene, in termini puramente formali, le perplessità relative alla menzionata "giustiziabilità costituzionale" dell'art. 81, co. 4, Cost. – e dunque alla sua attitudine a costituire parametro di legittimità costituzionale (cfr. *supra*, §1) – furono intanto superate per effetto del riconoscimento alla Corte dei conti della legittimazione a sollevare, incidentalmente, una questione di legittimità nell'ambito del giudizio di controllo, in dottrina s'erano comunque espresse alcune perplessità in merito ad una legittimazione *ad iudicium* asseritamente «limitata per parametro»¹⁸.

Pare dunque evidente che il ruolo di garante dell'equilibrio di bilancio assunto dalla Corte costituzionale postuli, comunque, la necessaria intermediazione del giudice cui l'ordinamento attribuisce *naturalmente* la responsabilità di vigilare sulla finanza pubblica, ovvero la Corte dei conti¹⁹.

¹⁶ È sempre ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, 1993, p. 19-20, a suggerire la premessa distinzione; l'espressione fra virgolette è da attribuirsi, invece, allo scrivente.

¹⁷ *Ibidem*, p. 20-21, il quale rilevava come «le controversie sul rispetto o la violazione dell'art. 81, comma 4 hanno caratteri che le avvicinano sostanzialmente più ai conflitti di attribuzione che non ai giudizi di legittimità costituzionale» facendosi preferire, così, una allocazione della giurisdizione costituzionale in materia di "equilibrio della finanza pubblica" nell'ambito del conflitto fra Poteri. In termini sostanzialmente non diversi si esprimeva, *illo tempore*, anche BERTOLISSI, *Lineamenti costituzionali del "federalismo fiscale"*, Padova, 1982, p. 5, nel quale si sosteneva come, in materia di contenzioso c.d. "finanziario" Stato-Regioni, queste ultime avessero «lamentato soprattutto l'invasione da parte dello Stato della propria sfera di autonomia legislativa costituzionalmente garantita e non pure le lesioni operate all'impianto complessivo della finanza regionale» così sottolineando come la scelta operata dalle Regioni fosse nel senso di censurare l'illegittimità di leggi statali che ledessero soltanto tale autonomia normativa e non anche – attraverso il conflitto di attribuzioni – l'altrettanto illegittima invasione, da parte dello Stato, di un più ampio ambito di autonoma competenza regionale definibile, appunto, "finanza regionale"; ugualmente, poi, ID., *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, 1983.

¹⁸ Il superiore riconoscimento è stato dapprima definito in CORTE COST., SENT. 226/1976 e poi costantemente ribadito (*ex multis*, cfr. SENT. 384/1991) sempre in relazione ad una presunta violazione dell'obbligo di copertura delle spese.

¹⁹ Sul punto si segnalano le considerazioni svolte da PITRUZZELLA, *Il controllo parlamentare della finanza pubblica ed il ruolo ausiliario della Corte dei conti*, in www.norma.dbi.it.

Rispetto alla seconda delle menzionate direttrici, invece, si deve rinviare al più ampio e complesso tema delle c.d. “decisioni di spesa” della Corte, intese alla stregua di una allocazione mascherata di risorse – stabilita al di fuori del circuito Governo-Parlamento di approvazione del bilancio – conseguente, ad esempio, all’annullamento di una legge tributaria oppure di una legge di spesa. Pur senza entrare nel merito della questione, si può certamente convenire con chi ha ritenuto che le decisioni della Corte non possano essere limitate *a priori*, in vista del rispetto dell’obbligo di copertura delle (maggiori) spese che gli effetti della sentenza potrebbero determinare; ugualmente si deve convenire con chi ha osservato che dalla inapplicabilità della menzionata norma alle sentenze della Corte non potrebbe ricavarsi, altresì, l’assoluta indifferenza per la stessa del relativo vincolo: quest’ultimo è infatti espressione di un principio comunque generale, che la Corte deve quantomeno valutare nel momento in cui sia chiamata a pronunciarsi sulla legittimità (costituzionale) di leggi *lato sensu* di spesa, anche ricorrendo al più generale parametro della “ragionevolezza”. È in tal senso, allora, che il principio del pareggio – o meglio, dell’equilibrio finanziario – deve essere configurato come uno fra gli elementi oggetto della «complessiva ponderazione» fra valori costituzionali effettuata dalla stessa Corte²⁰; il che significa, altresì, che la Corte ben può ritenere il predetto valore in alcuni casi recessivo rispetto ad altri, e dunque dar luogo ad una sentenza definibile (seppur impropriamente) “di spesa”.

È possibile notare, pertanto, come l’eventuale disequilibrio finanziario derivante da una sentenza c.d. “di spesa” appaia, invero, come la naturale conseguenza del bilanciamento del principio del pareggio con altri valori o principi ugualmente di rango costituzionale, i quali siano valutati dalla Corte puntualmente prevalenti in relazione al c.d. «impatto finanziario» della sentenza²¹. E però – rilevava sempre la summenzionata dottrina – ben spesso nella motivazione di tali sentenze proprio il riferimento all’art. 81, co. 4, Cost. resta celato, ovvero «nel sottofondo delle medesime» operando «come recondito motivo della pronuncia»²²; è sotto questo profilo, dunque, che nelle c.d. “decisioni di spesa” della Corte il citato articolo si è manifestato come “parametro fantasma”, tanto da essersi addirittura sostenuto, in letteratura, che dovesse escludersi l’intervento della Corte in materie che – importando «valutazioni comparative di compatibilità economico-finanziaria» – avrebbero presupposto decisioni di natura politica, in effetti di competenza parlamentare e governativa, e non invece giurisdizionale²³.

²⁰ In merito al primo ordine di considerazioni, il riferimento è all’orientamento espresso da ONIDA, *Giudizio di costituzionalità*, cit., p. 39; in merito al secondo il riferimento è, invece, a ROMBOLI, *Il principio generale dell’equilibrio finanziario nell’attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale*, cit., p. 186-189.

²¹ *Ibidem*, p. 189-190, ove l’Autore – parafrasando l’espressione «impatto ambientale» utilizzata da BOGNETTI, *La Corte costituzionale tra procedura e politica*, in AA.VV., *Giudizio «a quo» e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, p. 224 – tendeva proprio a valorizzare l’elemento contingente (es. la «particolare situazione economica in cui si trova in un certo momento il Paese») come ulteriore criterio di valutazione che la Corte dovrebbe portare in dote all’operazione di bilanciamento.

²² ROMBOLI, cit., p. 194. L’Autore cita, sul punto, le osservazioni di MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro it.*, 1970, V, p. 175-176.

²³ In tal senso cfr. CAIANIELLO, *Corte costituzionale e finanza pubblica*, in *Giur. it.*, 1984, IV, p. 284-285.

A valle della analisi delle giurisprudenza costituzionale in materia di “pareggio di bilancio” Romboli – *supra* più volte citato – auspicava infine maggiore chiarezza proprio nelle motivazioni utilizzate dalla Corte in tutte le pronunce nelle quali alla stessa fosse richiesta una valutazione (comparativa) del principio dell’equilibrio finanziario, a prescindere dalla circostanza che tale valutazione derivasse da una diretta indicazione dell’art. 81, co. 4, come parametro di giudizio²⁴; con ciò altresì indirettamente confermando – si ritiene – il valore semantico della definizione “parametro fantasma”, riferito alla premessa disposizione costituzionale.

3.1. Se tale è la natura dell’art. 81, co. 4, Cost. – così come ricavabile, perlomeno, da una sintetica analisi dottrinale e giurisprudenziale – v’è allora da chiedersi quali cambiamenti possano effettivamente seguire alla revisione del medesimo; e, più in generale, quale possa essere l’eventuale incidenza della predetta revisione sul sistema di finanza pubblica italiana.

Per provare a rispondere a tali interrogativi, pare intanto utile analizzare due recenti contributi dottrinali – nei quali si affronta una esegesi, appunto, “a prima lettura” del summenzionato disegno di legge – di Brancasi e Cabras²⁵.

Sotto il profilo formale, è singolare come dallo scritto di Brancasi si ricavi, innanzitutto, il convincimento che l’iniziativa per la presentazione del disegno di legge di revisione costituzionale non possa essere ricondotta ad un presunto obbligo (giuridico) di matrice europea – così come sembrerebbe dedursi, invece, già dalle dichiarazioni rese dagli stessi rappresentanti del Governo che se ne sono fatti, *ab initio*, promotori – ma che debba considerarsi determinata, piuttosto, da un’obiettiva esigenza (politica) di assicurazione dei mercati. E sebbene tale asserzione appaia altresì sufficiente a giustificare, proprio sul piano politico, il ricorso ad accordi europei dalla natura giuridica perplessa (i.e. *sui generis* o *extra ordinem*; sul punto cfr. *infra*, §3.2) l’Autore non manca però di rammentare come, sul piano giuridico, la Costituzione sia viceversa «cosa molto delicata, da maneggiare con cura e con attenta riflessione e che [...] mal si presta ad operazioni cui governi e Parlamenti si accingano sotto la spinta dei mercati»²⁶.

Meno severa si palesa, sul punto, la lettura di Cabras: questi tiene a sottolineare, infatti, come la relativa revisione costituzionale persegua invero un «triplice obiettivo», e cioè «conferire valenza costituzionale alla disciplina dei trattati Ue in materia finanziaria»; «associare l’Italia ai Paesi europei [...] che hanno già riformato in tal senso le rispettive costituzioni»; «segnare [una] netta discontinuità nel governo della finanza pubblica»²⁷.

²⁴ ROMBOLI, cit., p. 196.

²⁵ Cfr. BRANCASI, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, e CABRAS, *Il pareggio di bilancio in Costituzione; una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, entrambi in www.forumcostituzionale.it, rispettivamente del 10 e del 27 gennaio 2012.

²⁶ Di «luogo comune» parla, infatti, BRANCASI, cit., p. 1; in specie l’Autore rileva, ivi, come «alla base del disegno di legge vi è l’idea, ampiamente condivisa, che le turbolenze che agitano i mercati finanziari e l’aggressione speculativa che sta subendo il debito sovrano di alcuni Paesi richiedono interventi istituzionali particolarmente decisi che abbiano [...] la capacità di *rassicurare i mercati* [corsivo aggiunto, ndr.]».

²⁷ Cfr. CABRAS, cit., p. 4.

A fronte di tali (general) premesse di metodo – in ordine alla specifica formulazione delle disposizioni costituzionali, di cui è proposta la modifica – pare poi condivisibile l'impostazione adottata da Brancasi, il quale suddivide le norme contenute nel disegno di legge in due categorie: di tipo «strutturale» e di tipo «congiunturale»; laddove le prime sono le disposizioni che dovrebbero stabilire il funzionamento «a regime» del sistema economico-finanziario – idonee pertanto «ad imprimere i valori fondanti» dello stesso – le seconde sono invece quelle che dovrebbero tracciare il «percorso di rientro dal debito pubblico»²⁸.

Nel senso su inteso, le modifiche ed integrazioni apportate agli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 Cost. possono dunque essere comprese fra quelle di natura «strutturale», nonché ulteriormente suddivise in due sottocategorie: *prescrittive* dell'equilibrio di bilancio – *sub species* “equilibrio entrate-spese” – e *limitative* del ricorso all'indebitamento. La menzionata prescrizione intanto si ricava, testualmente, dai co. 1 e 6 dell'art. 81, ai sensi dei quali «lo Stato *assicura l'equilibrio* tra le entrate e le spese del proprio bilancio» ed «i criteri volti ad *assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese* dei bilanci sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera»²⁹; a tale responsabilità “statale” l'art. 97, co. 1, e l'art. 119, co. 1, aggiungono poi quella delle «pubbliche amministrazioni» nonché quella degli Enti territoriali (i.e. Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) i quali sono titolari di «autonomia finanziaria di entrata e di spesa, *nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci*»³⁰. La limitazione all'indebitamento è invece chiaramente espressa, per lo Stato, nell'art. 81, co. 2 – ai sensi del quale il ricorso al medesimo «è consentito solo al fine di considerare *gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere* adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di *eventi eccezionali*» – ed è altresì corroborata dallo specifico obbligo della «definizione di *piani di ammortamento*» – previsione che si aggiungerebbe all'attuale limite del finanziamento delle sole «spese di investimento» (cfr. art. 119, co. 6) – perché possano ricorrervi, invece, gli Enti territoriali³¹.

Dal metodo ai contenuti, la natura «strutturale» delle premesse disposizioni pare altresì emergere dalla formulazione “di principio” delle medesime: sono ivi indicate, infatti, sia le linee di tendenza che dovrebbero ordinariamente informare il sistema di finanza pubblica (i.e. equilibrio di bilancio; limiti all'indebitamento; sostenibilità del debito pubblico) sia le procedure che dovrebbero invece puntellare il medesimo, in periodi di crisi economico-finanziaria (i.e. l'autorizzazione parlamentare all'indebitamento ed i piani territoriali di ammortamento)³².

²⁸ Cfr. BRANCASI, cit., p. 1-2.

²⁹ Cfr. art. 1 del d.d.l. (i corsivi sono aggiunti).

³⁰ Cfr. art. 4 del d.d.l.; nel virgolettato è riportata la formulazione dell'ultimo periodo del co. 1, art. 119 Cost., ed evidenziato in corsivo il testo che si propone di aggiungere, in sede di revisione costituzionale.

³¹ Cfr. art. 1 e 4, lett. b), del d.d.l. (il corsivo è aggiunto).

³² Alle previsioni contenute nei menzionati artt. 1 e 4 devono aggiungersi, in materia, anche quelle contenute nell'art. 3 del d.d.l., che ridefiniscono significativamente il riparto di potestà legislativa Stato-Regioni in materia di bilanci pubblici: «all'articolo 117 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni [...] a) al secondo comma, lettera e), dopo le parole: “sistema tributario e contabile dello Stato;” sono inserite le seguenti: “armonizzazione dei bilanci pubblici;” [...] b) al terzo comma, primo periodo, le parole: “armonizzazione dei bilanci pubblici e” sono soppresse;»

Di natura «congiunturale» potrebbero intendersi, viceversa, le previsioni di cui all'art. 5 del disegno di revisione costituzionale, ed in particolare i principi a cui dovrebbe essere informata la «disciplina» finanziaria e di bilancio «per il complesso delle pubbliche amministrazioni»: tra gli altri «le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica», «l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni», «la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali», «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»³³. È nei premessi principi che sembra essere stato tracciato, infatti, il «percorso di rientro dal debito pubblico» al conseguimento del quale dovrebbe subentrare, poi, l'operatività della menzionata disciplina «ordinaria» per garantire la stabilità economico-finanziaria³⁴.

Ed invero – sulla scorta delle considerazioni svolte da Cabras, stavolta sotto il profilo tecnico-operativo – pare di potersi affermare che, nel quadro ordito dal Legislatore costituzionale ai fini della presente revisione, la garanzia dell'equilibrio di bilancio sia essenzialmente basata sulla limitazione all'indebitamento e che, in tal senso, le eventuali eccezioni al medesimo (cfr. artt. 81, co. 2, e 119, co. 6, c.d. *golden rule*) dovrebbero semmai consentire allo Stato ed agli Enti territoriali di adeguare la politica di bilancio al «ciclo economico» garantendo, al contempo, la flessibilità necessaria a consentire – ad esempio – l'esercizio di investimenti pubblici in settori strategici per lo sviluppo economico e per la sostenibilità del debito³⁵.

È possibile sostenere, infine, che il disegno di legge di revisione costituzionale intenda introdurre, nel sistema di finanza pubblica italiana, un generale indirizzo di politica economica, in ragione del quale l'equilibrio di bilancio sia configurato alla stregua di un *mezzo* per raggiungere lo *scopo* del pareggio.

sebbene in sordina – perlomeno nei due citati contributi – pare infatti di potersi inferire come sia proprio tale modifica, invece, a sovvertire davvero il sistema delineato nel 2001 dal Legislatore costituzionale in materia finanziaria, peraltro ridimensionando profondamente le conclusioni (faticosamente) dedotte dalla Corte costituzionale in ordine al rapporto fra legislazione statale e regionale ed, in specie, sulla necessaria subordinazione dell'iniziativa regionale alla preliminare definizione statale della piattaforma ordinamentale finanziaria e fiscale; *ex multis*, cfr. CORTE COST., SENTT. 296 e 297/2003, 37/2004.

³³ Cfr. art. 5 d.d.l., co. 1, lett. a), b), d) ed e).

³⁴ Il virgolettato è tratto da BRANCASI, p. 2. Nel rispetto della rassegnata distinzione fra norme «strutturali» e «congiunturali», i principi indicati al co. 2, art. 5, lett. a)-c) del d.d.l. si palesano, piuttosto, come norme «ibride»: in termini strettamente strutturali essi definiscono, infatti, il «contenuto della legge di bilancio» nonché le modalità con le quali gli Enti territoriali devono concorrere alla «sostenibilità del debito» pubblico; in termini congiunturali, invece, essi individuano i casi in cui i medesimi Enti possono ricorrere all'indebitamento. Non a caso il Legislatore costituzionale ha ritenuto opportuno, invero, che tali principi fossero vergati in una legge approvata a maggioranza assoluta dal Parlamento; si delinea, così, un percorso di *drafting* che prevede la preliminare modifica della Costituzione – con la fissazione di alcuni principi di rango, appunto, superprimario – e poi l'approvazione di una legge rinforzata – anch'essa gerarchicamente sovraordinata, quindi, alla legge ordinaria – che dia attuazione alle relative direttrici costituzionali.

³⁵ CABRAS, cit., p. 2-3.

3.2. A valle della premessa esegesi, pare opportuno articolare una breve digressione sui vincoli derivanti dagli accordi europei e sulle procedure di controllo ivi stabilite, in relazione alla loro (asserita) incidenza sulla materiale formulazione del testo del disegno di legge, sotto il profilo sia formale sia sostanziale.

Per vero, quanto al profilo formale – e cioè, al presunto vincolo alla revisione imposto al Legislatore statale in sede europea – s'è già preso atto dell'orientamento espresso da Brancasi (cfr. *supra*, 3.1) il quale sostiene, in particolare, che gli «impegni assunti a livello internazionale» richiedono semplicemente il recepimento, negli ordinamenti nazionali, delle «regole del Patto di stabilità e crescita [e ciò] utilizzando gli strumenti giuridici forniti di natura vincolante» senza che sia mai menzionato, nei medesimi impegni, il c.d. “principio del pareggio” né, tantomeno, che siano ivi pretese «modifiche costituzionali»³⁶.

Ed effettivamente, in Italia tale “recepimento” ha avuto luogo intanto mediante le disposizioni di cui alle lett. a)-e), co. 2, art. 28, della l. 448/1998, ovvero con la manovra di bilancio per il 1999³⁷.

Ritenute le premesse considerazioni – nonostante la sicura rilevanza dell'accennato profilo formale – ai fini del presente contributo appare allora più utile una, pur breve, analisi *sostanziale* delle disposizioni che anticipano il disegno di legge in esame, ovvero delle tappe che hanno segnato la definizione delle c.d. “linee guida per le politiche di bilancio” dei Paesi membri dell'U.E. Ed anche ciò, peraltro, sotto un duplice aspetto: quello relativo ai principi informativi della concreta disciplina di regolazione dei bilanci pubblici; quello relativo alla natura giuridica dei relativi accordi, nel quadro generale delle fonti comunitarie.

In ordine al primo aspetto, le disposizioni che ricorrono sono innanzitutto quelle contenute nel Titolo VII, Capo I, del Trattato C.E., nonché quelle stabilite nel c.d. “Patto [europeo] di stabilità e crescita”³⁸.

³⁶ BRANCASI, cit., p. 1.

³⁷ Cfr. art. 2, co. 1, «nel quadro del federalismo fiscale [...] le regioni, le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane *concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita*, impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo [corsivo aggiunto, ndr.]; per un quadro generale della relativa disciplina, si rinvia ai documenti archiviati in <http://finanzalocale.interno.it>.

³⁸ Com'è noto, il menzionato “Patto” è stato originariamente approvato dal Consiglio europeo di Dublino, 13-14 dicembre 1996, e si compone di una risoluzione del Consiglio europeo – adottata ad Amsterdam, 17 giugno 1997 – e di due regolamenti, Reg. CE nn. 1455 e 1465, 7 luglio 1997, che ne definiscono le modalità tecniche di attuazione sulla base di «due pilastri»: la «vigilanza multilaterale delle posizioni di bilancio» e la «procedura dei disavanzi eccessivi». In ordine al primo dei suddetti pilastri, qualsiasi deterioramento delle finanze pubbliche può essere oggetto di una raccomandazione, eventualmente resa pubblica, del Consiglio; in ordine al secondo, invece, l'avvio della citata procedura ricorre allorché uno Stato membro superi il criterio del disavanzo pubblico, fissato al 3% PIL (i virgolettati sono tratti da DI RENZO, *La disciplina economico finanziaria nel Trattato di Maastricht. Parte seconda*, in www.innovazioneDiritto.it). Quanto alle disposizioni del TCE, il riferimento è a quanto disposto dagli artt. 98, 99 e 104: in particolare cfr., rispettivamente, «gli Stati membri attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità»; «gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio»; «al fine di garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e una convergenza duratura dei risultati economici degli

Coagulando le indicazioni ricavabili dalla menzionata disciplina europea, si desume che il potere di definire la politica di bilancio appartiene comunque a ciascun Governo nazionale, sebbene tale potere sia sostanzialmente esercitato nel rispetto dei generali indirizzi di politica economica, sviluppati dalle istituzioni comunitarie: ed invero il “Patto di stabilità e crescita” incide significativamente sulla politica fiscale nazionale, regolamentando concretamente la «politica fiscale che gli Stati appartenenti all’Unione Monetaria Europea dovranno adottare», formulando gli «obiettivi di bilancio pubblico» e definendo gli «aspetti procedurali della sorveglianza degli organismi comunitari sulla disciplina di bilancio»; le ridondanze sul piano normativo nazionale della disciplina economico-finanziaria europea possono ricavarsi, anzi, proprio dalle regole fissate nel c.d. “Patto di stabilità interno”: perseguimento della efficienza, aumento della produttività e riduzione dei costi nella gestione dei servizi pubblici; contenimento del tasso di crescita della spesa corrente; potenziamento delle attività di accertamento dei tributi propri; ricorso al finanziamento mediante prezzi e tariffe dei servizi pubblici a domanda individuale; dismissione di immobili di proprietà non funzionali allo svolgimento della attività istituzionale³⁹.

È su tale (originaria) piattaforma normativa che si sono stratificate, poi, successive discipline di settore; fra queste occorre menzionare, almeno, le più recenti: i c.d. “Patto EuroPlus” e “Fiscal Compact”.

Il primo si iscrive nell’ambito degli strumenti già vigenti della attuale *governance* economica europea (i.e. il semestre europeo, gli orientamenti integrati, il quadro di sorveglianza macroeconomica ed, appunto, il Patto di stabilità e crescita) ed impegna i Governi degli Stati membri alla determinazione degli obiettivi comuni da perseguire – nei limiti delle relative competenze e sotto la propria responsabilità politica e di controllo – nei settori di intervento ritenuti essenziali per stimolare una organica e coordinata crescita economica⁴⁰.

Sebbene la selezione degli specifici interventi sia rimessa alla approvazione delle politiche economiche (fiscali e di bilancio) di ciascun Paese, è il documento stesso che sintetizza le misure e gli indicatori cui i Governi dovranno fare riferimento per il conseguimento dei premessi obiettivi ivi compreso, per l’Italia, l’impegno richiesto al Governo a chiedere una delega parlamentare «per riformare il sistema fiscale ed assistenziale» così alimentando e perpetuando, però, il paradosso della apparente frattura fra la «tassazione» – che resta formalmente in capo agli Stati ed il cui

Stati membri, il Consiglio [...] sorveglia l’evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nella Comunità»; «gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi. La Commissione sorveglia l’evoluzione della situazione di bilancio e dell’entità del debito pubblico negli Stati membri, al fine di individuare errori rilevanti. In particolare *esamina la conformità alla disciplina di bilancio* [corsivo aggiunto. Segue l’indicazione dei relativi criteri di valutazione, lett.a)-b); ndr.]. È proprio nei par. 3-11 dell’art. 104 che sono sintetizzate le decisioni (sanzionatorie) che il Consiglio può adottare, in caso di «disavanzo eccessivo» di uno Stato membro.

³⁹ In materia si rinvia ai contributi di BRANDIMARTE, LEPROUX, SARTORI, *Il patto di stabilità e crescita: politiche fiscali e spese per lo sviluppo*, in *Studi e note di economia*, n. 2/1998, TASSA, *Il Patto di stabilità interno: evoluzione in Italia ed esperienze analoghe in alcuni Paesi europei*, in *Studi e note di economia*, n. 3/2002, e di BRUNO, *Il patto di stabilità interno 2001*, in *Azienditalia*, 8(4) 2001, p. 237 e ss.

⁴⁰ Il documento cui si fa riferimento è l’allegato 1 alle Conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 – disponibile su www.consilium.europa.eu – recepito, in Italia, nel «Documento di economia e finanza 2011».

riutilizzo in economia segue il tradizionale circuito democratico dei Governi e dei Parlamenti nazionali, in ossequio al principio *no taxation without representation* – ed i «comportamenti fiscali [necessariamente] comuni» che devono essere osservati da parte dei Paesi aderenti all'Unione economica e monetaria⁴¹.

Il secondo, invece, costituisce parte del «Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria» (Titolo II) nell'ambito del quale – proprio al fine di «rafforzare il pilastro economico dell'Unione» – sono fissati parametri e procedure per assicurare il risanamento delle finanze pubbliche dei Paesi della c.d. “zona Euro”⁴².

In relazione ai vincoli ivi formalizzati, appare di speciale rilievo la disciplina compendiata negli artt. 3, 5 ed 8, dai quali si ricava: il vincolo all'*equilibrio* – e non già al pareggio – di bilancio; che per «equilibrio» deve intendersi un bilancio che preveda uno scostamento fino allo 0,5% del rapporto PIL-debito pubblico; che ciascun Paese può deviare dal proprio obiettivo di medio-termine – così come fissato nel “Patto di stabilità e crescita” – in circostanze eccezionali, e cioè collegate a fasi di incontrollabile crisi economica; che, annesso alla «procedura per deficit eccessivo» (c.d. “PDE”), v'è l'obbligo per il Paese membro di stilare un programma comprensivo anche delle riforme strutturali da attuare per sanare le finanze pubbliche; che, in caso di mancato rispetto dei predetti vincoli, la Commissione (o un altro Paese membro) sottopongono il caso alla Corte di giustizia, la quale può assegnare al Paese inadempiente un termine per adottare le misure necessarie al rispetto del vincolo di bilancio e – in caso di inottemperanza – anche applicare sanzioni finanziarie⁴³.

⁴¹ Paradosso che si ricava dalle elaborazioni concettuali sviluppate da PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, n. 4/2011, da cui sono tratti i virgolettati.

⁴² Cfr. «Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria», 2 marzo 2012, art. 1, che prevede la adozione di «una serie di regole intese a *rinsaldare la disciplina di bilancio* attraverso un patto di bilancio, a *potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche* e a migliorare la *governance* della zona euro, sostenendo in tal modo il conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale [corsivi aggiunti, ndr.]».

⁴³ *Ibidem*, art. 3, «a) The budgetary position of the general government shall be *balanced* or in *surplus*. b) The rule under point (a) shall be deemed to be respected if the annual structural balance of the general government is at its country-specific medium-term objective as defined in the revised Stability and Growth Pact with *a lower limit of a structural deficit of 0.5%* of the gross domestic product at market prices. c) The Contracting Parties may temporarily deviate from their medium-term objective or the adjustment path towards it only in “*exceptional circumstances*»; art. 5, «the Contracting Parties that are subject to an excessive deficit procedure under the European Union Treaties shall put in place a budgetary and *economic partnership program* [...] Their submission to the European Commission and the Council for *endorsement* and their *monitoring* will take place within the context of the existing surveillance procedures of the Stability and Growth pact»; art. 8, «The European Commission is invited to present in due time to the Contracting Parties a report on the provisions adopted by each of them in compliance with Article 3. If the European Commission [...] concludes in its report that a Contracting Party has failed to comply with Article 3, *the matter will be brought to the Court of Justice of the European Union* by one or more of the Contracting Parties [...] the Court of Justice [...] shall take the necessary measures to comply with the judgment within a period to be decided by the Court [...] If the Court finds that the Contracting Party concerned has not complied with its judgment, *it may impose on it a lump sum or a penalty payment appropriate in the circumstances* and that shall not exceed 0,1 % of its gross domestic product» (tutti i corsivi sono aggiunti).

Il combinato disposto dai summenzionati accordi sembra evidenziare l'esigenza di attualizzare le misure di contenimento della spesa pubblica – retaggio politico recato in dote, per vero, già dal Trattato di Maastricht⁴⁴ – e di adattarle alla presente situazione di diffusa crisi economico-finanziaria; ciò, però, ancora nel contesto di una mera “Monetary Union”, nell'ambito della quale soltanto la Banca centrale europea è competente «to guarantee price stability with interventions decided in full autonomy» oggettivamente al di fuori di qualsivoglia «democratic control of the Parliament [...] within the framework of a government representative of the people's will»⁴⁵.

Quest'ultima considerazione si ricollega, peraltro, all'ulteriore questione dell'inquadramento di tali “atti” nel sistema europeo delle fonti del diritto: rispetto alla tradizionale e diffusa bipartizione di queste ultime in «diritto convenzionale» – i.e. i Trattati – e «diritto derivato» – i.e. regolamenti, direttive e decisioni (vincolanti) pareri e raccomandazioni (non vincolanti) – appare infatti perplessa, da una lato, la natura di un *agreement* la cui efficacia – essendo lo stesso formalmente compreso in un Trattato – è subordinata alla ratifica del medesimo, sebbene i suoi contenuti vincolanti siano, di fatto, immediatamente recepiti negli indirizzi di politica economica nazionale; d'altro lato, appare ugualmente difficile ricondurre alla premessa bipartizione un “Patto” che – allegato alle “conclusioni” del Consiglio europeo oppure oggetto di una risoluzione del medesimo, pur corroborato da dei regolamenti (europei) di “attuazione” – si imponga nei confronti della legislazione interna, estendendosi su tutti i livelli di governo del territorio, fino a costituire parametro di legittimità (costituzionale) dei provvedimenti normativi in materia finanziaria e fiscale⁴⁶.

4. La particolare problematicità delle questioni fin qui rassegnate e l'attuale pendenza del disegno di legge di revisione costituzionale – dalla approvazione del quale potrebbe dipendere, in effetti, la materiale ristrutturazione del sistema di finanza pubblica italiana – suggeriscono di concludere il presente contributo esplicitando, sottoforma di domande, i principali dubbi connessi tanto alla relativa iniziativa legislativa, quanto ai contenuti della medesima; ciò nel convincimento che nelle risposte alle seguenti domande sia racchiuso, invero, il senso dell'attuale smarrimento avvertito dalle scienze giuridiche ed economiche di fronte alla dimensione globale della crisi finanziaria, ed il conseguente ritardo culturale scontato da tali scienze rispetto alla elaborazione delle misure per governarla ed, infine, risolverla.

In ordine sparso, pare dunque legittimo chiedersi, intanto, se la nuova formulazione dell'art. 81 Cost. sia sufficiente a trasformare il principio del pareggio in un vincolo – e dunque un *obbligo* – giuridico costituzionalmente giustiziabile ed,

⁴⁴ Nella vasta letteratura prodotta in materia, si segnalano due fondamentali contributi di GUARINO: *Verso l'Europa, ovvero la fine della politica*, Milano, 1997, e *Ratificare Lisbona?*, Firenze, 2008.

⁴⁵ In questi termini si esprime MAIOCCHI, *Towards a European Federal Fiscal Union*, in *Perspective on Federalism*, vol. 3, n. 1/2011, p. 94.

⁴⁶ Il primo è il caso del “Fiscal Compact”; il secondo è il caso del PSC e del “Patto EuroPlus”. Sugli effetti prodotti nel sistema di giustizia costituzionale cfr., *ex multis*, CORTE COST., SENTT. 4/2004; 412 e 169/2007; 190 e 289/2008.

eventualmente, con quali modalità; nonché, sotto lo stesso profilo, se ed in che modo la modifica costituzionale in oggetto possa incidere sulla attuale forma di governo, per esempio in ordine alla (asserita) automaticità della responsabilità politica del Governo “da mancato pareggio” – oltreché “da mancata approvazione del bilancio” – determinata proprio dalla eventuale costituzionalizzazione del relativo principio.

Ancora, sempre con riferimento alla situazione italiana, se si possa ritenere che dal circuito di responsabilità concorrente e condivisa – in materia di equilibrio di bilancio – fra Corte dei conti, Corte costituzionale e Corte di giustizia europea non possa conseguire una sensibile contrazione dello Stato sociale – sistema la cui costruzione, storicamente, è stata proprio la Consulta a favorire – a causa della sopravvenuta esigenza di ridimensionare la portata della pronunce (di spesa) già funzionali ad attivare i diritti costituzionali, alla luce del principio di eguaglianza sostanziale.

Più in generale poi – a fronte dei vincoli imposti alle politiche economico-finanziarie e fiscali degli Stati, dal trinomio “Patto di stabilità e crescita”-“Patto di stabilità interno”-“Patto Euro Plus” – se possa ritenersi ancora effettivo il principio di sovranità (nazionale) in materia fiscale; oppure se non via sia già stata una significativa cessione di autonomia politica statale, sul punto, causata dal «coordinamento preventivo delle politiche economiche», dai «programmi di aggiustamento cui sono subordinati gli aiuti finanziari agli Stati in difficoltà», dai «vincoli alla finanza pubblica, [dalla] rigorosa vigilanza sugli stessi, [dalla] estensione del coordinamento e della vigilanza alle principali politiche pubbliche». E se, in tal senso, il riequilibrio dei conti pubblici non rappresenti ormai un interesse superiore «per il perseguimento del quale tutti gli altri interessi (pubblici e/o privati) sono sacrificabili, se pure essi siano [...] costituzionalmente individuati e tutelati»; primato in grado di mediare, addirittura, fra il valore (sostanziale) degli accordi stipulati in materia – pur al di fuori degli ambiti definiti dai Trattati europei – ed il sistema (formale) delle fonti del diritto europeo⁴⁷.

Poste tali domande, ci si limita a formulare un'unica considerazione conclusiva sottoforma, stavolta, di mera constatazione di principio: l'Unione europea è (ancora) ben lungi dall'essere una “Fiscal Union”, alla base della quale dovrebbe postularsi la istituzione di una “Treasury”, organo di natura *lato sensu* “costituzionale” operante nel rispetto del noto principio *no taxation without representation* e subordinato, quindi, al controllo dell'organo (parlamentare) rappresentativo della volontà popolare.

In tal senso – com'è stato correttamente sostenuto⁴⁸ – «the problem to be solved is not of a technical nature, but is a political one» e, pertanto, qualunque *technicality* – anche la più raffinata – sarà comunque destinata a scontare la propria intrinseca

⁴⁷ La suddetta è la *summa* delle domande che l'Autore si è posto conseguentemente allo studio dell'oggetto del presente contributo; in tal senso, gli spunti per la formulazione delle medesime si deve, principalmente, agli argomenti dedotti da ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., ed ID., *Giudizio di costituzionalità*, cit.; LORELLO, cit.; LUCIANI, *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale*, cit., p. 53 e ss.; PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza*, cit.; ROMBOLI, cit.; RUGGERI, *A proposito di (impossibili?) discipline legislative regionali adottate in sostituzione di discipline statali mancanti (nota a Corte cost. n. 373 del 2010)*, in www.federalismi.it.

⁴⁸ MAIACCHI, cit., p. 89.

“insufficienza” fintantoché, perlomeno, la questione non sia risolta a livello, appunto, politico.

** Professore associato di diritto costituzionale, Università degli studi di Enna “Kore”.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali