

La nuova *governance* fiscale

Mariana Giordano

Atti del Seminario *La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012.

© Luiss Guido Carli. La riproduzione è autorizzata con indicazione della fonte o come altrimenti specificato. Qualora sia richiesta un'autorizzazione preliminare per la riproduzione o l'impiego di informazioni testuali e multimediali, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale di cui sopra, indicando esplicitamente ogni altra restrizione

– Riepilogo dell'evoluzione normativa

1. Premessa: crisi del 2008 e crisi nell'Eurozona
2. Quadro normativo di partenza
 - a. Parametri di Maastricht
 - b. Patto di stabilità e di crescita
3. Risposta dell'Unione Europea per fronteggiare la crisi in Europa
 - a. Six Pack
 - b. Patto Euro Plus
 - c. Two Pack
 - d. Meccanismi di sostegno finanziario (nuovo art. 136; TFUE; MESF, FESF; MES);
 - e. Fiscal Compact
4. L'azione italiana
 - a. Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1: introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Costituzione;
 - b. La legge rinforzata n. 243 del 24 dicembre 2012

* * * *

1. Premessa: crisi del 2008 e crisi nell'Eurozona

Le origini della crisi finanziaria globale si fanno risalire al 2007, quando l'esplosione della bolla immobiliare americana contagia i mercati finanziari e mette in difficoltà numerose banche sia in America che in Europa ^{1 2}.

¹ J.A. LYBECK, *A Global History of the Financial Crash of the 2007-10*, Cambridge, 2011: "...just before the outbreak of the most recent financial crises, it was well known that the housing markets in some countries were loan-financed to a greater extent than in other countries... What was less well known was that some 10 percent of the amount outstanding and 20 percent of new loans granted in the USA were so-called subprime loans, extended to persons with earlier instances of payment delinquencies and/or low incomes in relation to the size of the loan. Often these people had bought the house un pure speculation, with no

In particolare, a partire dal 2006, l'abbassamento dei prezzi degli immobili americani determina il crollo nel valore di taluni prodotti finanziari legati ai cd. "mutui subprime", ossia mutui ipotecari particolarmente rischiosi, poiché concessi a soggetti con una situazione finanziaria che rende incerta la restituzione del prestito e a tassi di interesse variabile, cioè esposti all'andamento dei mercati finanziari³.

Numerosi americani fecero ricorsi ai suddetti mutui, determinando così un aumento del prezzo delle case sino alla fine del 2005. Parallelamente dalla fine di giugno 2004, la Federal Reserve, per porre rimedio all'inflazione ed all'aumento del disavanzo pubblico causato dalle spese belliche, inizia ad aumentare i tassi di interesse, ciò che si riflette sui tassi variabili dei mutui sino allo scoppio della crisi.

downpayment at all. Indeed, the US National Association of Realtors found that in 2005 and 2006, 40 percent of those who bought their first house took out mortgages with no downpayment whatsoever. They also benefited from initial beneficially low rates of interest, so called "teaser rates" which were to be adjusted after a few years. It was the resetting of these advantageous interest rates terms at the end of 2006 that was to trigger the "subprime crisis" (p. 7). Il secondo fattore scatenante è comunemente indicato nella *securitization* dei crediti ipotecari in questione, attuata anche da principali banche d'investimento negli USA ed in Europa, e alimentata dal disinvolto utilizzo della tecnica del "rating" offerto dalle primarie agenzie specializzate (cfr., *ibidem*, *passim*).

² Alcuni autori segnalano peraltro come l'origine dell'ultima crisi abbia invece cause più profonde e risalenti, riconducibili ad un progressivo eccesso di deregolamentazione e di finanziarizzazione dell'economia globale, cfr. P. KRUGMAN, *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, Milano, 2009, specie pag. 157 e ss..

³ V. V. GIACCHÈ, *Titanic Europa La crisi che non ci hanno raccontato*, Roma, 2012, pag. 12 e ss., "Si trattava di mutui ad alto rischio concessi a cittadini americani con redditi bassi. Spesso il mutuo bancario copriva il 100% del valore dell'immobile (o addirittura di più), in cambio di interessi più elevati sul credito concesso. Tutta l'operazione si basava sul presupposto che il prezzo degli immobili, in forte crescita da anni (tra il 2000 e il 2005 sia i prezzi delle case che l'ammontare dei mutui contratti dalle famiglie americane raddoppiarono), avrebbe continuato a salire. In questo il valore degli immobili acquistati sarebbe aumentato, permettendo ai loro proprietari sia di rivendere le case realizzando un profitto, sia di accendere ulteriori ipoteche sull'immobile con cui pagare il credito acceso con la banca o magari finanziare il credito al consumo. Ma ad un certo punto il prezzo degli immobili cominciò a scendere...";

Infatti, l'aumento dei tassi di interesse determina una sempre maggiore difficoltà per le famiglie di pagare le rate del mutuo, e si verificano i primi pignoramenti, che aumentano sempre di più sino a determinare una drastica diminuzione dei prezzi delle case. Il conseguenziale impoverimento dei cittadini americani comporta anche una conseguente riduzione dei consumi.

La diminuzione dei valori immobiliari determina la caduta dei titoli cartolarizzati ad essi collegati, e mette in difficoltà numerosi istituti finanziari, che si trovano mancanti di liquidità ⁴.

Ciò che fa definitivamente deflagrare la crisi è il fallimento di Lehman Brothers, una delle maggiori banche di investimento del mondo, il 15 settembre del 2008. Il problema della mancanza di liquidità diviene sempre più pressante e si arrestano i meccanismi di prestito (per le famiglie, le imprese e fra le banche stesse).

Assumendo che il problema fosse costituito dalla mancanza di liquidità, la FED inizia ad immettere moneta nel sistema e ad abbassare i tassi di interesse.

Sia negli USA che in Europa si assiste al salvataggio delle principali banche. Le banche centrali riducono i tassi di interesse e comprano i cd. "titoli tossici", cioè obbligazioni bancarie prive di valore ⁵.

⁴ V. GIACCHÈ, *op. cit.*, pag. 39, il quale osserva come dal 2007 si assiste ad un crescente numero di banche in difficoltà che porta il governatore della Federal Reserve, Ben Bernanke "a fornire alla banca J.P. Morgan Chase ingenti garanzie pubbliche per consentirle il salvataggio della banca di investimento Bear Stearns, per timore che il fallimento di questa scateni un effetto domino dalle conseguenze imprevedibili".

⁵ V. in proposito V. GIACCHÈ, *op. cit.*, pag. 42 che osserva inoltre come "Tra l'autunno del 2008 e i primi mesi del 2009, delle 20 principali banche mondiali, almeno la metà ricevette un sostegno governativo diretto. Nel giugno 2009 il Financial Stability Report della Bank of England rivelò che i sussidi e le garanzie offerti dalle banche centrali e dai governi degli Stati Uniti, della Gran Bretagna e dei Paesi dell'Eurozona a sostegno del sistema bancario ammontavano alla cifra spaventosa di 14.000 miliardi di dollari...equivalente a circa il 50% del prodotto interno lordo di quei paesi. Vale la pena ricordare queste cifre oggi, mentre in tutto il mondo si decurtano le prestazioni sociali fornite dagli Stati...".

Dunque gli Stati intervengono per salvare il debito privato trasformandolo in debito pubblico e i debiti privati insostenibili si tramutano in debiti pubblici insostenibili ⁶.

Salvo specificità proprie di singoli paesi, il problema del debito pubblico non sembra dunque essere stata la causa, ma bensì la conseguenza della crisi finanziaria globale.

La crisi nell'Eurozona

In Europa la crisi si aggrava nel 2009, in ottobre, quando in Grecia i socialisti vincono le elezioni e viene alla luce che i precedenti Governi avevano violato i parametri europei sui disavanzi pubblici.

Il problema del debito pubblico investe a seguire l'Irlanda e il Portogallo.

Occorre osservare come sino al 2007 i disavanzi pubblici dell'Eurozona erano controllati in quanto allineati dai parametri europei fissati dal Trattato di Maastricht ⁷.

⁶ V. S. MICOSSI, *Eurozona: dalla crisi alla Road Map verso l'unione economica e monetaria*, Assonime, 2012, pag. 4.

⁷ V. S. MICOSSI, *op. cit.*, pag. 2, che ravvisa la causa di fondo della crisi dell'Eurozona nella "progressiva divergenza della produttività, dei costi di produzione e dei prezzi all'interno dell'Eurozona, dove l'adozione della moneta unica ha imposto di rinunciare alla valvola di sfogo del cambio. L'accumulazione di forti squilibri competitivi si è tradotta, col tempo, in ampi squilibri nei saldi dei pagamenti commerciali e correnti all'interno dell'area e nell'aumento della disoccupazione nei paesi a inflazione più elevata; in questi paesi, il bilancio pubblico è stato usato per ritardare gli aggiustamenti necessari e sussidiare l'occupazione, frenando la produttività e la crescita. / Lungi dall'aiutare a correggere le divergenze a gli squilibri, la moneta unica li ha a lungo finanziati. Infatti, il primo effetto dell'unione monetaria è stata la scomparsa, sui mercati finanziari, della differenziazione del rischio sui debiti pubblici e privati: i tassi di interesse si sono allineati dappertutto a quelli del paese ancora, la Germania. Il bonus d'interesse nei bilanci pubblici dei paesi più indebitati è stato usato per finanziare l'incremento della spesa pubblica: il caso notorio è l'Italia, che si è mangiata in pochi anni un guadagno vicino ai cinque punti percentuali di PIL, aumentando la spesa corrente primaria (cioè, al netto degli interessi); per finanziare la maggiore spesa corrente, ha tagliato anche gli investimenti pubblici". L'autore evidenzia poi che: "sino al 2007 i disavanzi pubblici europei (erano sotto controllo e in diminuzione. In Irlanda, in Spagna e nel Regno Unito anche il rapporto tra il

2. Quadro normativo di partenza

a) *Parametri di Maastricht*

Il Trattato firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 detta una disciplina sulla finanza pubblica degli Stati membri, individuando gli obiettivi per la convergenza europea.

In particolare, l'art. 2 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (TCE) individua tra i compiti della Comunità quello di promuovere nell'insieme della Comunità "una crescita sostenibile e non inflazionistica", adesso sostituito nella sostanza dal nuovo articolo 3 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), introdotto dal Trattato di Lisbona, secondo cui l'Unione "si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi".

A sua volta l'art. 4, paragrafo 3, del TCE, confluito nell'art. 119 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), prevede tra i principi direttivi il rispetto di finanze pubbliche sane.

L'art. 121, paragrafo 1, del TCE, ripreso nell'attuale art. 140. paragrafo 1. del TFUE, impone il rispetto da parte di ciascuno Stato membro del criterio della "sostenibilità della situazione della finanza pubblica" risultante "dal conseguimento di una situazione di bilancio pubblico non caratterizzata da un disavanzo eccessivo".

L'art. 104, paragrafo 1, del TCE, ora art. 126 TFUE, vieta agli Stati membri "disavanzi pubblici eccessivi". Per poter capire se i disavanzi pubblici sono eccessivi occorre verificare che il rapporto tra il disavanzo pubblico,

debito pubblico e il PIL si collocava ben al di sotto del 50% e continuava a scendere. Solo dopo l'esplosione della crisi bancaria e finanziaria nell'Eurozona, i disavanzi pubblici si gonfiarono a dismisura per l'esigenza di salvare il sistema finanziario dalla dissoluzione e la forte caduta dell'attività". Cfr. anche G. Di Gaspare, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Cedam, 2011, pagg. 413 e ss., che sottolinea come la risposta europea all'apparizione del rischio sistemico nella finanza pubblica sia stata affrontata all'insegna di inevitabili compromessi tra i vari stati e in un quadro piuttosto confuso.

previsto o effettivo ⁸, e il prodotto interno lordo e, inoltre, il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo ⁹, non superino alcuni valori di riferimento. Il Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato ai Trattati individua questi parametri nel 3% per il rapporto fra il disavanzo pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato, e nel 60% per il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato ¹⁰. Il protocollo specifica che per disavanzo si intende l'indebitamento netto quale definito nel Sistema europeo di conti economici integrati e per debito il debito lordo al valore nominale in essere alla fine dell'esercizio consolidato tra e nei settori della pubblica amministrazione.

La procedura di controllo del rispetto dei suddetti parametri è contenuta nell'art. 126 del TFUE, dove si prevede che sia la Commissione a sorvegliare gli Stati membri circa il rispetto di questi parametri. In particolare la Commissione prepara una relazione qualora ritenga che uno Stato membro non rispetti "i requisiti previsti da uno o entrambi i criteri menzionati". La Commissione prepara la relazione anche qualora ritenga che in un determinato Stato membro, malgrado i criteri siano rispettati, sussista il rischio di un disavanzo eccessivo.

⁸ A meno che il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento, oppure che tale superamento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento (art. 126, paragrafo 2, lett. a).

⁹ A meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con un ritmo adeguato (art. 126, paragrafo 2, lett. b).

¹⁰ V. M. DEGNI – P. DE IOANNA, *La voragine. Inghiottiti dal debito pubblico*, Roma, 2012, che a pag. 31 osserva come questi obiettivi individuati da Maastricht "replicavano la struttura virtuosa dell'economia tedesca (e degli altri paesi europei, eccetto il nostro che ha sempre mantenuto un debito significativamente più elevato). Una crescita reale del 3% (un livello dei prezzi al 2%) e un indebitamento netto al 3% stabilizzano... lo stock di debito al 60%. Questi obiettivi dunque incorporavano la funzione di stabilizzazione dei bilanci pubblici e indicavano un sentiero vincolante, per il coordinamento delle politiche fiscali (entrata e spesa) parametro sulla moneta guida: il marco tedesco. Tuttavia lo svolgimento reale dell'economia ha condotto gli stessi Paesi guida – Germania e Francia – a dover imporre deroghe per se stessi ai partner comunitari nell'applicazione di queste regole e delle relative sanzioni".

In merito alla relazione della Commissione, il Comitato economico e finanziario formula un parere (art. 126, paragrafo 4). Spetta al Consiglio decidere se sussista o meno un disavanzo eccessivo. In caso positivo adotta, su iniziativa della Commissione, “le raccomandazioni allo Stato membro in questione al fine di far cessare tale situazione, entro un determinato periodo” (art. 126, paragrafo 7) ¹¹.

Se lo Stato membro disattende le raccomandazioni del Consiglio, quest’ultimo intima allo Stato membro di prendere, entro un termine, le misure dirette a ridurre il disavanzo ritenute necessarie dal Consiglio per correggere la situazione potendo richiedere la presentazione di relazioni secondo un preciso calendario, per poter controllare l’operato dello Stato membro per ridurre il disavanzo ¹².

Infine, quando il Consiglio ritiene che il disavanzo eccessivo sia stato corretto, abroga le decisioni o raccomandazioni prese e dichiara pubblicamente che il disavanzo eccessivo dello Stato membro in questione non esiste più (art. 126, paragrafo 12).

b) Il Patto di stabilità e di crescita

Dopo l’avvio della terza fase dell’unione economica e monetaria (UEM) con l’entrata in vigore dell’Euro (1° gennaio 1999), per evitare disavanzi di bilancio eccessivi nell’area euro, gli Stati membri hanno ritenuto necessario adottare il Patto di stabilità e di crescita, che estende le disposizioni del Trattato, in quanto quest’ultimo prevede solo criteri quantitativi per

¹¹ Queste raccomandazioni non sono rese pubbliche. Il Consiglio può decidere di renderle pubbliche qualora determini che nel periodo prestabilito non sia stato dato seguito effettivo alle sue raccomandazioni (art. 126 , paragrafi 7 e 8 del TFUE).

¹² V. art. 126, paragrafo 11, del TFUE secondo cui se lo Stato non dovesse ottemperare, il Consiglio può decidere di applicare o rafforzare una o più delle seguenti quattro misure: 1. Richiesta allo Stato membro interessato di pubblicare informazioni supplementari, prima dell’emissione di obbligazioni o altri titoli; 2. Invito alla Banca europea per gli investimenti a riconsiderare la sua politica di prestiti verso lo Stato membro in questione; 3. Richiesta allo Stato membro in questione di costituire un deposito infruttifero di importo adeguato presso l’Unione, fino a quando non venga corretto il disavanzo eccessivo; 4. applicazione di ammende.

l'adozione della moneta unica, ma non definisce la politica di bilancio da attuare dopo il passaggio all'euro.

Il Patto è diretto ad assicurare la solidità delle finanze pubbliche nella zona euro e una convergenza continua e duratura delle economie degli Stati membri.

E' costituito da un insieme di atti normativi: il Regolamento del Consiglio del 7 luglio 1997 n. 1466/97 ("Per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza del coordinamento delle politiche economiche"), il Regolamento n. 1467/97 ("Per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi") e la Risoluzione del Consiglio europeo relativa al Patto di stabilità e di crescita assunta ad Amsterdam il 17 giugno 1997, che fornisce gli orientamenti politici per attuare il patto di stabilità e di crescita ed incoraggia gli Stati membri ad adottare una sana politica di bilancio dopo l'ammissione alla terza fase dell'Unione economica e monetaria (UEM).

Questo nuovo quadro normativo detta una disciplina più severa rispetto al mero divieto di disavanzi eccessivi, poiché la citata Risoluzione del Consiglio europeo prevede il rispetto a medio termine di un saldo di bilancio vicino al pareggio o in attivo ¹³.

¹³ Per una migliore gestione del Patto di stabilità e crescita il Consiglio europeo ha approvato la relazione del Consiglio Ecofin del 20 marzo 2005 intitolata: "Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita", che aggiorna e completa la risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del giugno 1997. Essa mira: a rafforzare la governance e la responsabilizzazione nazionale del quadro di bilancio tramite il rafforzamento dei fondamenti economici e dell'efficacia del patto, sia nell'aspetto preventivo che in quello correttivo; a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine; a promuovere la crescita e a evitare di imporre oneri eccessivi alle generazioni future. Nelle sue conclusioni del 23 marzo 2005, il Consiglio europeo ha approvato la relazione, affermando che essa aggiorna e completa il Patto di stabilità e crescita, del quale forma attualmente parte integrante. Secondo la relazione del consiglio Ecofin del 20 marzo 2005, approvata dal Consiglio europeo successivo, gli Stati membri, il Consiglio e la Commissione ribadiscono l'impegno ad attuare il trattato e il Patto di stabilità e crescita in modo efficace e tempestivo, mediante un sostegno reciproco e una pressione reciproca, e a cooperare in modo serrato e costruttivo nel processo di sorveglianza economica e di bilancio, al fine di garantire la certezza e l'efficacia delle norme del Patto. Si è di conseguenza proceduto all'approvazione di due nuovi regolamenti, n. 1055/2005 e n.

Per quanto riguarda il regolamento n. 1466/97 (Per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza del coordinamento delle politiche economiche), si tratta di disposizioni di carattere preventivo. Gli Stati membri devono infatti presentare al Consiglio e alla Commissione programmi annuali di stabilità e di convergenza, che devono indicare come gli Stati intendono conseguire o salvaguardare posizioni di bilancio sane a medio termine, tenendo conto dell'incidenza finanziaria dell'invecchiamento demografico. La Commissione valuta questi programmi e il Consiglio esprime un parere in proposito. Per evitare la formazione di disavanzi eccessivi il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può attivare la procedura di allarme preventivo rivolgendo un formale avvertimento (*early warning*) allo Stato membro nel quale rischia di determinarsi un disavanzo eccessivo, e la Commissione può richiamare uno Stato membro al rispetto degli obblighi del Patto di stabilità e crescita formulando apposite raccomandazioni di politica economica (*early policy advice*).

Il regolamento n. 1467/97 (Per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi) definisce le condizioni in presenza delle quali si deve dare corso alla procedura per fronteggiare disavanzi eccessivi, stabilendone i vari adempimenti (dalla dichiarazione di disavanzo eccessivo fino all'applicazione delle sanzioni), precisando le modalità di applicazione e fissando l'entità delle sanzioni con cui tale procedura può concludersi.

È consentito superare il tetto massimo del 3 per cento del deficit rispetto al PIL, senza incorrere in sanzioni, solo in "circostanze eccezionali e temporanee", cioè qualora il disavanzo sia determinato da un evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato membro interessato ed abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione, o nel caso sia determinato da una grave recessione economica.

Qualora il Consiglio ritenga che vi sia un disavanzo eccessivo ai sensi del trattato, il Consiglio formula delle raccomandazioni agli Stati membri interessati affinché adottino delle misure correttive, indicando un termine entro

1056/2005, che hanno modificato i due precedenti sulla sorveglianza multilaterale e sulla procedura di disavanzo eccessivo.

cui riassorbire il deficit. L'inosservanza delle raccomandazioni fa scattare le ulteriori fasi della procedura, che può giungere, per gli Stati membri dell'area dell'euro, fino alla comminazione di sanzioni.

3. Risposta dell'Unione Europea per fronteggiare la crisi in Europa

Per far fronte alla grave crisi economica finanziaria esplosa in Europa con il caso Grecia nel 2010 le istituzioni europee hanno risposto con una serie di atti, adottati a poca distanza di tempo l'uno dall'altro:

1. il c.d. Six Pack;
2. il Patto Euro Plus;
3. il Two Pack (ancora in corso di approvazione);;
4. la modifica dell'art. 136 del TFUE;
5. il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF);
6. l'istituzione del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF);
7. il Meccanismo europeo di stabilità (MES).
8. il Fiscal Compact

Taluni dei suddetti atti si collocano all'interno del diritto dell'Unione, altri all'esterno ¹⁴.

a) Six Pack

Il Six Pack è rappresentato da sei provvedimenti (cinque regolamenti e una direttiva) approvati dal Consiglio dell'UE l'8 novembre 2011 ¹⁵.

¹⁴ V. G. L. TOSATO, *L'impatto della crisi sull'istituzione dell'Unione*, in *Il Fiscal Compact* (a cura di G. Bonvicini e Flavio Brugnoli), Roma, 2012, pag. 15 e ss, secondo cui: "Se si ha riguardo alle loro basi giuridiche, gli atti in questione sono riconducibili a due distinte categorie: alcuni si collocano all'interno, altri all'esterno del diritto dell'Unione. Nella prima categoria rientrano il Six Pack, l'istituzione del MESF e la modifica dell'art. 136 TFUE; nella seconda tutti gli altri atti, sia pure con qualche particolarità per quel che riguarda il FESF e il Patto Euro Plus".

Comprende tre regolamenti che riformano il Patto di stabilità e crescita: il regolamento UE n. 1175/2011, che modifica il regolamento CE n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza del coordinamento delle politiche economiche; il regolamento UE n. 1177/2011 che modifica il regolamento CE n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; il regolamento n. 1173/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro.

Per quanto riguarda il regolamento UE n. 1175/2011, la sua principale innovazione consiste nell'aver introdotto il cd. "semestre europeo"¹⁶, una procedura periodica "a tappe", diretta a garantire ex ante il coordinamento delle politiche economiche e la convergenza delle prestazioni economiche degli Stati membri¹⁷.

¹⁵ Il Consiglio ha così approvato le sei proposte legislative per la riforma della *governance* economica europea presentate dalla Commissione il 29 settembre 2010. Occorre ricordare che proprio per far fronte alla crisi il Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2010 aveva istituito la *Task force* con il mandato di "presentare le misure necessarie per conseguire l'obiettivo di un quadro perfezionato di soluzione delle crisi e una migliore disciplina di bilancio, esplorando tutte le opzioni per rafforzare il quadro giuridico". La *Task force*, costituita da 27 ministri dell'economia degli Stati membri, dal Presidente della Banca centrale e dal Commissario europeo agli Affari economici e monetari, ha presentato il 18 ottobre 2010 la relazione finale che rispecchiava le proposte presentate dalla Commissione.

¹⁶ V. sez. 1 bis, articoli 2-bis e ss.

¹⁷ Il semestre europeo è un periodo, di sei mesi appunto, in cui ogni anno le politiche strutturali, macroeconomiche e di bilancio degli Stati membri vengono coordinate per consentire ai paesi europei di tener conto delle raccomandazioni dell'UE in una fase iniziale della loro procedura di bilancio nazionale e per altri aspetti delle loro politiche economiche. Le tappe fondamentali del semestre europeo sono le seguenti: a gennaio la Commissione presenta l'analisi annuale della crescita, in cui fissa le priorità dell'UE per l'anno successivo per promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro; a marzo, sulla base dell'analisi annuale della crescita, i capi di Stato e di governo dell'UE definiscono gli orientamenti dell'UE per le politiche nazionali; ad aprile gli Stati membri presentano i loro piani a favore del risanamento delle finanze pubbliche (programmi di stabilità o convergenza) e le riforme e misure che intendono adottare per conseguire una crescita intelligente, sostenibile e solidale (programmi nazionali di riforma); a giugno la Commissione valuta questi programmi e rivolge a ciascun

La sez. 1 *bis bis* introduce poi il “dialogo economico” del Parlamento europeo con il Consiglio e la Commissione, per garantire trasparenza e maggiore condivisione delle responsabilità.

La Commissione competente del Parlamento europeo può invitare i presidenti di Consiglio e Commissione, nonché, ove opportuno, il Presidente del Consiglio europeo o il Presidente dell’Eurogruppo, a comparire dinanzi alla Commissione stessa per discutere in merito a tutti gli atti adottati nell’arco del semestre europeo e può offrire allo Stato membro interessato dalle raccomandazioni del Consiglio la possibilità di partecipare ad uno scambio di opinioni. Il Presidente del Consiglio e la Commissione e, se del caso, il Presidente dell’Eurogruppo, riferiscono annualmente al Parlamento europeo e al Consiglio europeo sui risultati della sorveglianza multilaterale.

Nel Preambolo del Regolamento si sottolinea sia che il rafforzamento della *governance* economica dovrebbe includere una più stretta e tempestiva partecipazione del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, sia che la Commissione dovrebbe svolgere un ruolo più attivo nella procedura di sorveglianza rafforzata.

Il regolamento UE n. 1177/2011 modifica il regolamento CE n. 1467/97 stabilendo che gli Stati il cui debito supera il 60% del PIL dovranno adottare misure per ridurlo in misura sufficiente e con un ritmo adeguato. A questo scopo si richiede una diminuzione dell’eccedenza di debito (rispetto al 60%), al ritmo di un ventesimo all’anno in media negli ultimi tre anni.

Ulteriori modifiche riguardano le procedure per la correzione dei disavanzi eccessivi.

Il regolamento UE n. 1173/2011 relativo all’effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro, stabilisce un sistema di sanzioni volto a migliorare il rispetto della parte preventiva e della parte correttiva del Patto di stabilità e crescita nella zona euro.

Il Six Pack comprende inoltre la direttiva n. 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri e altri due regolamenti che disciplinano le nuove procedure per la sorveglianza sugli squilibri

paese una serie di raccomandazioni. Il Consiglio discute e il Consiglio europeo approva tali raccomandazioni; infine, alla fine di giugno o all’inizio di luglio, il Consiglio adotta formalmente le raccomandazioni rivolte ai singoli paesi europei.

macroeconomici e sono: il regolamento UE 1176/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro e il regolamento UE n. 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area euro.

b) Patto euro Plus

Il *Patto Euro Plus* è stato approvato in margine al Consiglio Europeo del 24/25 marzo 2011, dove è stato adottato un pacchetto globale di misure dirette a rispondere alla crisi finanziaria.

In particolare il *Patto Euro Plus* è un accordo concluso dagli Stati della zona euro, cui hanno aderito alcuni altri Stati (Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Polonia, e Romania). Gli Stati si impegnano a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche, a migliorare la competitività e aumentare il livello di convergenza. Si impegnano altresì ad adottare tutte le misure necessarie per stimolare la competitività e l'occupazione, concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzare la stabilità finanziaria.

Si tratta di disposizioni programmatiche, giuridicamente non vincolanti¹⁸.

c) Il Two Pack

Per quanto riguarda il cd. Two Pack, si tratta di due proposte di regolamento della Commissione del 23 novembre 2011, la cui base giuridica è il TFUE (art. 136 in combinato disposto con l'art. 121, paragrafo 6), ancora in attesa di essere approvate: la proposta di regolamento 2011/0385 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria nella zona euro e la proposta di regolamento 2011/0386 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

¹⁸ In questo senso cfr. G. L. TOSATO, in *op. cit.*, pag. 17, il quale osserva come la sua entrata in vigore non sia stata soggetta a ratifiche internazionali e riconduce il Patto “alla categoria degli accordi internazionali conclusi in forma semplificata”.

Sono proposte che riguardano gli Stati della zona euro e prevedono misure di sorveglianza più stringenti per quelli tra loro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la stabilità finanziaria, nonché e disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi.

d) Meccanismi di sostegno finanziario (nuovo art. 136 TFUE; MESF; FESF; MES)

Per fronte alla situazione di emergenza finanziaria determinata dalla crisi, che ha compromesso la crescita economica e la stabilità finanziaria degli Stati deteriorandone i disavanzi e i debiti, sono stati introdotti dei fondi per sostenere gli Stati in maggiore difficoltà, ritenendosi in questo modo di dare maggiore fiducia ai mercati finanziari ¹⁹.

Si tratta del Meccanismo europeo di stabilità finanziaria (MESF), del Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) e del Meccanismo europeo di stabilità (MES). I primi due sono provvisori e destinati ad essere sostituiti dal terzo.

Occorre osservare che solo il primo è istituito con un atto dell'Unione, quindi nell'ambito del diritto dell'Unione europea, il secondo e il terzo sono invece stati istituiti con Trattati internazionali, stipulati dagli Stati in veste di soggetti di diritto internazionale, dunque al di fuori del diritto dell'Unione europea ²⁰.

Il Meccanismo europeo di stabilità finanziaria (MESF) è istituito con regolamento UE n. 407/2010 dell'11 maggio 2010, proprio al fine di affrontare

¹⁹ V. P. DE IOANNA, in *op. cit.*, pag. 55 e ss., dove afferma che “La reazione dell'Europa, dopo una fase di smarrimento ancora non pienamente superata, è stata quella, in un mondo ormai caratterizzato dalla libera circolazione dei capitali, di aumentare il livello delle garanzie. Questo è il senso del fondo salva-Stati e dei tentavi di irrobustirlo. Meglio sarebbe sostituire (in tutto o in parte) il debito dei singoli Stati con debito europeo e centralizzare sempre a livello europeo le decisioni più importanti di politica di bilancio. Ma muoversi su questa strada significherebbe trasformare l'Europa in uno Stato federale, come gli Stati Uniti...”.

²⁰ V. in questo senso G. L. TOSATO, in *op. cit.*, pag. 16.

la situazione eccezionale che sfugge al controllo degli Stati membri e preservare la stabilità finanziaria dell'Unione Europea. La sua base giuridica è l'art. 122, paragrafo 2 del TFUE che prevede la possibilità di concedere un'assistenza finanziaria dell'Unione ad uno Stato che si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà causate da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo ²¹. Il regolamento fissa le condizioni e la procedura per la concessione dell'assistenza finanziaria, nella forma di un prestito o di una linea di credito, allo Stato membro “che subisca o rischi seriamente di subire gravi perturbazioni economiche o finanziarie causate da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, tendo conto della possibilità di applicare l'attuale meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri che non fanno parte della zona euro istituito dal regolamento n. 332 del 2002” (art. 1).

La decisione della concessione del prestito è adottata dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.

Il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) è un fondo istituito da un accordo di diritto internazionale per sostenere i soli paesi dell'Eurozona, a differenza del MESF che invece è rivolto a tutti gli Stati dell'UE.

Lo strumento operativo del FESF è una società di diritto lussemburghese, che può emettere obbligazioni o altri strumenti di debito sul mercato per raccogliere i fondi necessari alla fornitura di prestiti ai paesi della zona euro in difficoltà finanziarie, ricapitalizzare le banche o acquistare debito sovrano. Le emissioni di obbligazioni sono coperte da garanzie fornite dagli Stati membri della zona euro in proporzione alla loro quota di partecipazione al totale del capitale versato alla Banca centrale europea (BCE).

Il Meccanismo europeo di stabilità (MES), il cd. “fondo salva Stati”, è un meccanismo di stabilità permanente che sostituisce il FESF e il MESF nel fornire assistenza finanziaria agli Stati membri della zona euro.

E' stato istituito con un Trattato firmato a Bruxelles il 2 febbraio 2012.

Prodromica alla sua istituzione è stata la modifica dell'art. 136 del TFUE, con decisione del Consiglio europeo 2011/199/UE del 25 marzo 2011.

²¹ Secondo il considerando n. 9 del Regolamento in questione resta in vigore l'attuale meccanismo di sostegno finanziario a medio termine degli Stati membri che non fanno parte della zona euro, istituito dal regolamento CE n. 332/2002 del 18 febbraio 2002.

In particolare è stato aggiunto il seguente comma: “Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità dell'intera zona euro. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità”²².

Il MES è un'istituzione finanziaria internazionale con sede in Lussemburgo. Tutti gli Stati della zona euro diventeranno membri del MES. Per effetto dell'adesione alla zona euro, lo Stato membro dell'Unione europea dovrebbe diventare membro del MES con gli stessi diritti e obblighi delle parti contraenti. Esso coopererà con il Fondo monetario internazionale (FMI) nel fornire un sostegno alla stabilità.

Il MES potrà concedere prestiti ai suoi membri, fornire assistenza finanziaria precauzionale, acquistare obbligazioni di Stati membri beneficiari sui mercati primari e secondari ed accordare prestiti per la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie.

Il volume della capacità massima iniziale di finanziamento erogabile dal MES è fissato a 500 000 milioni di euro, incluso il sostegno in essere alla stabilità del FESF (cfr., il considerando n. 6 del Trattato che istituisce il MES). Ma l'adeguatezza del volume massimo di prestito sarà oggetto di rivalutazione periodica.

Verranno conferiti a capitale del medesimo le sanzioni finanziarie corrisposte dagli Stati membri ad essi applicate nell'ambito del patto di stabilità e crescita.

Per quanto riguarda la sua *governance*, il MES avrà un consiglio di amministratori composto dai ministri delle finanze degli Stati membri della zona euro (membri con il diritto di voto), con il commissario europeo per gli affari economici e monetari e il presidente della BCE in veste di osservatori. Il consiglio dei governatori eleggerà un presidente tra i membri con diritto di voto.

L'art. 35 del Trattato detta un particolare regime di immunità prevedendo che “nell'interesse del MES, il presidente del consiglio dei

²² Nelle sue conclusioni del 24/25 marzo il Consiglio Europeo ha convenuto la necessità per gli Stati della zona euro di istituire un meccanismo di stabilità permanente, appunto il richiamato meccanismo europeo di stabilità permanente (MES).

governatori, i governatori e i governatori supplenti, gli amministratori, gli amministratori supplenti, nonché il direttore generale e gli altri membri del personale godono dell'immunità di giurisdizione per gli atti da loro compiuti nell'esercizio ufficiale delle loro funzioni e godono dell'inviolabilità per tutti gli atti scritti e documenti ufficiali redatti”²³.

Negli obiettivi enunciati nelle premesse dell'accordo il MES dovrebbe sostituire l'FESF (Fondo europeo per la stabilità finanziaria), nonché l'FESM (Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria), concepiti come provvisori. Ma, anche per potenziare la capacità di risposta alla grave crisi, si è concordato che tali meccanismi provvisori continuino ad operare anche nel prossimo futuro (2012-2013) insieme, e congiuntamente, al nuovo meccanismo.

f) Il Fiscal Compact.

Il 9 dicembre 2011 i capi di Stato o di Governo degli Stati membri dell'eurozona nell'intento di sviluppare un coordinamento più stretto delle loro politiche economiche, hanno deciso di stipulare, attraverso un accordo internazionale, il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria, un nuovo patto di bilancio e un rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche (cd. Fiscal Compact).

E' stato voluto fortemente dalla Germania, per dare allo Stato che maggiormente contribuisce al MES e ai mercati finanziari una rassicurazione

²³ La norma prevede che “il consiglio dei governatori può rinunciare, nella misura e alle condizioni da esso stabilite, alle immunità conferite ai sensi del presente articolo riguardo al presidente del consiglio dei governatori, a un governatore, a un governatore supplente, a un amministratore, a un amministratore supplente o al direttore generale.

Il direttore generale può revocare l'immunità di qualsiasi membro del personale del MES, eccetto se stesso. Ogni membro del MES senza indugio traspone nella propria legislazione le disposizioni necessarie per dare effetto al presente articolo dandone informativa al MES”.

sulla stabilità dei bilanci degli Stati dell'Unione e renderne più difficile la eventuale revisione ²⁴.

Il Trattato è entrato in vigore il 1° gennaio 2013 ²⁵ ed è stato ratificato dall'Italia con la legge n. 114 del 23 luglio 2012.

Non è un Trattato di revisione dei Trattati europei. E' infatti stato stipulato nella forma dell'accordo di diritto internazionale, dunque al di fuori del diritto dell'Unione europea ²⁶. Esso si applica nella misura in cui è compatibile con i trattati su cui si fonda l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea e non pregiudica la competenza dell'Unione in materia di unione europea (art. 2, paragrafo e del Fiscal compact).

Riafferma l'obbligo del pareggio di bilancio e non contiene innovazioni sulla disciplina già esistente dettata dal Patto di stabilità e crescita come risultante dalle modifiche e integrazioni apportate dal Six Pack. Dunque le sue disposizioni erano già contenute nel diritto derivato, salvo la previsione all'art. 3, paragrafo 2, inerente all'obbligo di inserire la "regola aurea" del pareggio di bilancio negli ordinamenti interni, preferibilmente in Costituzione ²⁷.

²⁴ Non sono mancate le voci critiche, dirette a sottolinearne l'insufficienza, cfr. M. FELDSTEIN, *Europea Empty Fiscal Compact*, in Project Syndicate, 27 febbraio 2012.

²⁵ Secondo l'art. 14 del Fiscal Compact, esso entra in vigore il 1° gennaio 2013, "a condizione che dodici parti contraenti la cui moneta è l'euro abbiano depositato il loro strumento di ratifica, o se precedente, il primo giorno del mese successivo al deposito del dodicesimo strumento di ratifica di una parte contraente la cui moneta è l'euro".

²⁶ V. G. L. TOSATO, *Il Fiscal Compact*, in *Le istituzioni europee dopo il Trattato di Lisbona*, 2012, pag. 9, secondo cui "La ragion d'essere del Fiscal Compact va collocata nel contesto della recente crisi dell'euro. L'Unione era del tutto impreparata a fronteggiare una situazione di shock asimmetrici. Il sistema di Maastricht non si dava carico di ipotesi del genere e delle misure da prendere in una tale eventualità. L'idea di fondo è che ciascuno Stato dovesse rispondere delle proprie politiche economiche e di bilancio; e nel caso di deviazioni delle regole pattuite, o anche di difficoltà "sistemiche", fosse il solo a doverne sopportare le conseguenze. Una clausola del Trattato (ora art. 125 TFUE) escludeva in modo esplicito che dei debiti di uno Stato membro potessero essere chiamati a rispondere l'Unione o gli altri paesi membri".

²⁷ In base alla citata norma le regole enunciate dal Trattato "producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale

Secondo alcuni autori il Fiscal Compact “ha carattere confermativo piuttosto che innovativo della disciplina del bilancio già in essere. E non hanno carattere innovativo neppure le funzioni delle istituzioni europee alle quali il nuovo patto si richiama”²⁸. Questa dottrina dubita anche della necessità di prevedere l’obbligo degli Stati membri di inserire il pareggio di bilancio nei propri ordinamenti, poiché l’obbligo del pareggio di bilancio già sussisteva, in base al consolidato principio della primazia del diritto dell’Unione europea sul diritto interno.

L’art. 3, paragrafo 1, lett. a) sancisce la regola del bilancio degli Stati in pareggio o in avanzo (la norma fa riferimento al bilancio della pubblica amministrazione). La regola si considera rispettata laddove il saldo strutturale annuo²⁹ della pubblica amministrazione sia pari all’obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (art. 3, paragrafo 1, lettera b).

Gli Stati membri devono poi assicurare la convergenza verso il loro rispettivo obiettivo di medio termine. Sarà la Commissione a proporre il quadro temporale per tale convergenza, tenendo conto dei rischi specifici del paese sul piano della sostenibilità. I progressi verso l’obiettivo di medio termine e il rispetto di tale obiettivo sono valutabili globalmente, facendo riferimento al saldo strutturale e analizzando la spesa al netto delle misure discrezionali in materia di entrate, in linea con il patto di stabilità e di crescita rivisto (art. 3, paragrafo 1, lettera b).

Il Fiscal compact consente agli Stati di deviare temporaneamente dal loro rispettivo obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, solo in circostanze eccezionali³⁰.

– o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”.

²⁸ Cfr. G. L. TOSATO, in *op. cit.*, pag. 5.

²⁹ L’art. 3, paragrafo 3, lettera a) definisce il saldo strutturale nel “saldo annuo corretto per il ciclo al netto di misure una tantum e temporanee”.

³⁰ L’art. 3, paragrafo 3, lettera b), definisce le circostanze eccezionali quali eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave

L'art. 3, paragrafo 2, introduce la cd. regola d'oro succitata, dell'inserimento del pareggio di bilancio in disposizioni interne degli Stati membri, che devono essere di carattere vincolante e permanente, preferibilmente di natura costituzionale.

Quando il rapporto tra debito pubblico e PIL di uno Stato supera il valore di riferimento del 60% di cui all'art. 1 del protocollo sui disavanzi eccessivi, lo Stato dovrà operare una riduzione "a un ritmo medio di un ventesimo all'anno" (art. 4).

L'inosservanza degli obblighi relativi al disavanzo, o il mancato inserimento nell'ordinamento interno della regola del pareggio di bilancio, consente agli Stati membri di adire la Corte di giustizia, dopo che la Commissione abbia presentato una relazione sulle disposizioni adottate, prevedendosi il potere della Corte di giustizia di irrogare sanzioni (art.8).

L'art. 16 prevede che entro cinque anni saranno adottate "le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea".

Il coordinamento del Fiscal Compact con il MES è contemplato nei preamboli del primo, laddove si sottolinea che la concessione dell'assistenza finanziaria nell'ambito di nuovi programmi in forza del meccanismo europeo di stabilità sarà subordinata, a decorrere dal 1° marzo 2013, alla ratifica del Trattato (Fiscal Compact) dalla parte contraente interessata, e al rispetto dei requisiti di cui all'art. 3 paragrafo 2 del Trattato stesso.

4. L'azione italiana

a) *Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1: introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.*

In Italia, l'8 maggio scorso è entrata in vigore la legge costituzionale n. 1 del 2012, essa è stata approvata con la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti del Parlamento e, pertanto, non si è reso necessario ricorrere a referendum confermativo.

recessione economica ai sensi del patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine".

La normativa avrà ricadute pratiche sul funzionamento del complesso delle pubbliche amministrazioni chiamate tutte ad assicurare “l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico” (nuovo primo comma dell’art. 97 della Costituzione).

Il clima di emergenza economico-finanziaria attraversato dall’Italia ha certamente favorito un rapido iter parlamentare della riforma costituzionale, che oltre a dare attuazione a uno dei capisaldi del Fiscal compact, e cioè la previsione del principio del pareggio di bilancio, risponde alla specifica richiesta avanzata dalla lettera della BCE, spedita al Governo italiano il 5 agosto 2011 dall’allora Presidente della BCE Jean Claude Trichet, secondo cui sarebbe stata appropriata anche una riforma costituzionale che renda più stringenti le regole di bilancio .

A tal fine è stato innanzitutto riscritto l’art. 81 della Costituzione che risulta così formulato:

“Lo Stato assicura l’equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico ³¹.

Il ricorso all’indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali ³².

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

³¹ V. P. DE IOANNA, in *op. cit.* pag. 88, secondo cui: “Si introduce con una formula sufficientemente elastica (equilibrio e non pareggio), quanto è già statuito dal Patto di stabilità e crescita, che rappresenta a tutti gli effetti una norma di rango costituzionale. Nelle fasi favorevoli del ciclo economico dovrà essere accumulato un leggero avanzo, per fronteggiare le fasi negative rimanendo entro il limite del 3%”.

³² Cfr. P. DE IOANNA, in *op. cit.* pag. 88, il quale spiega che: “Vengono così individuate due fattispecie: la prima ordinaria, legata all’andamento del ciclo economico; la seconda straordinaria, come può essere una calamità naturale o anche una fase di depressione generale dell’economia, come quella in atto. Oltre alla esclusività di questa fattispecie («solo»), che sono molto più delimitate delle locuzioni della legge di contabilità («calamità naturali o improrogabili esigenze connesse alla tutela della sicurezza del Paese o situazioni di emergenza economico-finanziaria») viene richiesta una maggioranza qualificata...”.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

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 sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”.

L’inserimento del vincolo del pareggio di bilancio in costituzione, per quanto possa apparire necessario per assicurare maggiore trasparenza ed efficacia nell’utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche, ha avuto critiche per le conseguenze negative che potrà avere in termini di flessibilità nella risposta ai differenti andamenti del ciclo economico ³³.

La legge costituzionale interviene anche sugli articoli 97, 117 e 119.

Per quanto riguarda l’art. 97, aggiunge l’obbligo per le pubbliche amministrazioni di assicurare l’equilibrio dei bilanci per le pubbliche amministrazioni di assicurare l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Nel 117 inserisce tra le materie di competenza esclusiva dello Stato l’“armonizzazione dei bilanci pubblici”.

³³ V. P. DE IOANNA, in *op. cit.* pag. 86, dove spiega che: “Il problema non è il pareggio di bilancio e tantomeno la costituzionalizzazione del principio, ma una gestione ordinata ed efficiente dei conti pubblici”. Cita poi otto premi Nobel per l’economia (Kenneth Arrow, Peter Diamond, William Sharpe, Charles Schultze, Alan Blinder, Eric Maskin, Robert Solow, Laura Tyson) che in una lettera a Obama chiedono che “venga respinta qualunque proposta volta a emendare la Costituzione degli Stati Uniti inserendo un vincolo in materia di pareggio del bilancio”. Cita poi l’economista italiano, Sergio Steve “la regola del pareggio conserva e conserverà un valore pratico finché la maggioranza dei soggetti economici, o categorie importanti di essi, continueranno a considerarla come la legge che dovrebbe ispirare l’attività finanziaria di uno Stato ben regolato...E’ però altrettanto ovvio che ... questo criterio non può considerarsi come espressione, generalmente valida, di razionalità della condotta finanziaria...”.

All'art. 119, laddove afferma l'autonomia finanziaria di entrata e si spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, la nuova legge costituzionale aggiunge che questa deve rispettare l'equilibrio dei relativi bilanci e che i citati enti locali concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Nel sesto comma dell'art. 119, quando afferma che possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, specifica che tale ricorso è possibile “con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio”.

L'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 disciplina il contenuto della legge cui fa riferimento il co. 6 dell'art. 81 (legge rinforzata, v. *infra*), statuendo che la stessa (da approvare entro il 28 febbraio 2013, art. 5, co. 3), dovrà disciplinare per il complesso delle pubbliche amministrazioni: a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica; b) l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali; c) il limite massimo dei detti scostamenti negativi cumulati corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione ³⁴; d) la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lettera c) sulla base di un piano di rientro; e) l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in

³⁴ Occorre richiamare l'art. 3, paragrafo 1, lettera e) del Fiscal Compact, che prevede un meccanismo di correzione che deve essere automaticamente attivato dagli Stati membri “qualora si constatino deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo...Tale meccanismo include l'obbligo della parte contraente interessata di attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito” e il paragrafo 2 dello stesso art. dove si specifica le parti contraenti istituiscono a livello nazionale detto meccanismo di correzione “sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea...”.

coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica; f) l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio ³⁵; g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

La legge rinforzata deve anche occuparsi di disciplinare: a) il contenuto della legge di bilancio dello Stato; b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale; c) le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

L'ultimo comma dell'art. 5 della legge costituzionale prevede che “Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni”.

b) La legge rinforzata

La legge rinforzata n. 243 del 24 dicembre 2012, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione, è stata approvata dalla Camera il 12 dicembre 2012

³⁵ La citata proposta di regolamento 2011/0386 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, prevede che “Gli Stati membri dispongono di un consiglio indipendente di bilancio che monitora l'applicazione delle regole di bilancio nazionali...” (art. 4, paragrafo 2), laddove per consiglio indipendente di bilancio si intende “un ente dotato di autonomia funzionale nei confronti delle autorità di bilancio dello Stato membro, incaricato di monitorare l'applicazione delle norme di bilancio nazionali” (art. 2, paragrafo 1).

e dal Senato che non vi ha apportato modifiche, il 20 dicembre 2012, a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Essa è stata pubblicata nella G.U. del 15 gennaio 2013.

Per quanto riguarda il suo contenuto, il capo I indica l'oggetto ed elenca le definizioni. In particolare l'art. 1 (Oggetto) specifica che la stessa potrà essere abrogata, modificata e derogata solo in modo espresso e da una legge successiva, con la stessa maggioranza assoluta adoperata per la sua adozione che è quella prevista dall'art. 81, co. 6 della Costituzione.

Il Capo II ("Equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche"), all'art. 3 ("Principio dell'equilibrio dei bilanci") specifica che l'equilibrio dei bilanci, che le pubbliche amministrazioni devono concorrere ad assicurare ai sensi del nuovo primo comma dell'art. 97 della Costituzione, corrisponde all'obiettivo di medio termine, che secondo la definizione dell'art. 2, co. 1, lett. e), della stessa legge, corrisponde al valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea.

L'art. 4 riafferma l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di concorrere ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico. Qualora il rapporto debito/PIL superi il valore di riferimento definito dall'ordinamento dell'Unione Europea (60% del PIL), in sede di definizione degli obiettivi deve tenersi conto della necessità di garantire una riduzione dell'eccedenza rispetto a tale valore.

Gli eventi eccezionali, che consentono scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico devono intendersi i periodi di grave recessione economica, sia dell'area euro che dell'intera Unione europea, e gli eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, incluse le gravi crisi finanziarie e le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del paese (art. 6).

Il Capo III disciplina il meccanismo di correzione qualora si determinino scostamenti del saldo del conto consolidato o del saldo strutturale rispetto agli obiettivi programmatici, diversi da quelli già considerati per il caso di eventi eccezionali.

Per quanto riguarda l'equilibrio dei bilanci delle regioni ed enti locali e il concorso degli stessi alla sostenibilità del debito pubblico (Capo IV), l'art. 9 stabilisce quando i bilanci di regioni ed enti locali sono in equilibrio e all'art. 10 quando è consentito il ricorso all'indebitamento. In questo Capo della legge

all'art. 11 è previsto il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali.

Nel Capo V sono contenute disposizioni sull'equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali.

Il Capo VI (Bilancio dello Stato) all'art. 15 indica il contenuto della legge di bilancio.

Viene istituito l'organismo indipendente, di cui all'art. 5, co. 1, lettera f), della legge costituzionale n. 1 del 2012, denominato "Ufficio parlamentare di bilancio", con sede in Roma, presso le Camere, il cui compito è quello di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio (art. 16, Capo VII).

E' costituito da un Consiglio di tre membri, di cui uno con funzione di Presidente, nominati con decreto adottato d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nell'ambito di un elenco di dieci soggetti indicati dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti, secondo modalità stabilite dai Regolamenti parlamentari. I membri del Consiglio, scelti tra persone di riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e di finanza pubblica a livello nazionale ed internazionale, durano in carica sei anni, non possono essere riconfermati e il loro ufficio è incompatibile, a pena di decadenza, con altre attività professionali o di consulenza, né possono essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura.

La legge affida poi nuove funzioni di controllo sui bilanci delle amministrazioni pubbliche alla Corte dei conti (capo VIII Disposizioni Finali, art. 20), prevedendo il controllo successivo sulla gestione dei bilanci di Regioni, Comuni, Province, Città Metropolitane e Province autonome di Trento e Bolzano e delle Amministrazioni pubbliche non territoriali, "ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'art. 97 della Costituzione".

La legge prevede una sperimentazione, anche attraverso una simulazione, degli effetti derivanti dall'adozione di un bilancio dello Stato "a

base zero”³⁶ e del superamento del criterio della spesa storica in termini di rafforzamento del ruolo programmatico e allocativo del bilancio. Questa sperimentazione sarà svolta dal Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (art. 21 Disposizioni transitorie e finali).

Tale normativa troverà applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2014, ad eccezione del capo IV (Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico) e dell’art. 15 (contenuto della legge di bilancio), dove si prevede il 1° gennaio 2016.

³⁶) Si tratta di una tecnica che prende in considerazione l’intera spesa pubblica, ciò che la distingue dalla tecnica di pianificazione e programmazione. E’ definita a base zero poiché prende in considerazione le singole unità amministrative e riesamina annualmente i singoli progetti di spesa, come se si ripartisse da zero. Qualora dalla revisione annuale degli obiettivi risulta che questi ultimi per quell’anno non sono stati raggiunti, non si passa al livello superiore di investimento, ma si deve terminare quel livello di investimento per poi passare al successivo. Per l’ottimizzazione della spesa pubblica, questi controlli possono anche condurre ad una riconversione del progetto.