

**I PAESI DELL'EUROZONA E I VINCOLI DI BILANCIO.  
QUANDO L'EMERGENZA ECONOMICA FA SALTARE GLI STRUMENTI NORMATIVI ORDINARI**

SOMMARIO: 1. L'Unione europea di fronte ai mercati globali. 2. Le scelte dell'Unione europea e le ricadute negative sulla coesione. 3. La politica europea di avvicinamento al pareggio di bilancio. 4. Le modifiche costituzionali in Germania: il superamento della "Golden rule". 5. L'affrettata riforma costituzionale in Spagna non riscuote consenso da parte del corpo elettorale. 6. Il pareggio di bilancio in Francia: l'approvazione della riforma costituzionale non più data così per scontata. 7. L'adozione della "Golden rule" nel Regno Unito. 8. Gli altri Paesi europei. Cenni. 9. La riforma costituzionale in Italia.

**1. L'Unione europea di fronte ai mercati globali**

In questo periodo l'Europa soffre soprattutto di contrasti insanabili causati dall'impossibilità di far coesistere il modello neoliberale che essa ha sposato da qualche tempo con le scelte economiche e politiche degli Stati membri, molti dei quali tradizionalmente votati a un'economia mista e caratterizzati da un forte Stato sociale<sup>1</sup>.

L'allargamento dell'Unione e la partecipazione alla moneta unica di Paesi di per sé eterogenei non hanno inoltre facilitato l'elaborazione di scelte comuni ed efficaci per tutti: la diversa situazione economica di Grecia e Germania, ad esempio, ha chiaramente contribuito a dividere i Paesi sulle scelte di fondo. La coesione e il percorso comune sono perciò meno scontati di quanto possa sembrare.

In questo clima difficile s'insinua la necessità prospettata dai Paesi più forti d'inserire il pareggio di bilancio in tutte le Costituzioni degli Stati membri<sup>2</sup>. Questo per ovviare al mutato assetto internazionale degli ultimi venti anni, cui non si è dato il giusto peso al momento opportuno e che ha creato forti disuguaglianze economiche anche tra i Paesi dell'Unione europea e soprattutto ha messo in crisi le loro economie.

Gli squilibri di bilancio, dovuti in parte a una cattiva gestione delle risorse pubbliche (almeno per quanto riguarda la Grecia e l'Italia), ma in parte maggiore causati da un'economia sempre più espressione dei capitali finanziari globali, sembra si debbano risolvere in una progressiva riduzione del livello di benessere dei cittadini più che attraverso avvedute scelte comuni di politica economica<sup>3</sup>. L'Europa, insomma, non sembra aver trovato una soluzione alla globalizzazione economica e finanziaria che sta subendo e dà l'impressione di annaspire e di cercare in maniera confusa dei rimedi palliativi, tra i quali rientrano l'inserimento del vincolo del pareggio di bilancio sia nei Trattati europei, sia, in tempi più brevi, nelle Costituzioni degli Stati membri.

Il conseguimento del pareggio nei bilanci nazionali degli Stati membri era una finalità già contemplata dal Trattato di Maastricht, che nel Titolo VI- quello dedicato alla Politica economica e monetaria- proclama

<sup>1</sup> Per quanto riguarda le recenti politiche dell'Unione europea, si vedano le critiche di C. Marrazzi, *Neoliberalism is destroying Europe*, *The Guardian*, 14 settembre 2011.

<sup>2</sup> Così il Cancelliere Angela Merkel al Consiglio europeo dell'8-9 dicembre 2011. Per i documenti concernenti le decisioni prese in quel Consiglio si veda il sito della Commissione: [www.ec.europa.eu/news/eu\\_explained/111212\\_it.htm](http://www.ec.europa.eu/news/eu_explained/111212_it.htm).

<sup>3</sup> Che ci sia nella richiesta di bilanci in ordine un'implicita e velata critica "ai presunti eccessi dello Stato sociale" è avvertito da M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2011, 67.

l'adesione dell'Unione a un'economia aperta di mercato e a un regime di libera concorrenza: nell'art. 102 si stabiliva pertanto in modo definitivo la scelta di campo cui l'Europa tutta doveva aderire. Sempre il Titolo VI del Trattato prevede un'attività di collaborazione tra gli Stati, ma conferisce il potere d'indirizzo e di coordinamento in materia di bilanci nazionali al Consiglio e alla Commissione. Quest'ultima esercita anche un'attività di vigilanza sul rispetto di tutti e cinque i parametri previsti da Maastricht in materia di stabilità economica e contabile, compresi quelli del contenimento dei disavanzi e dei *deficit* pubblici (art. 103 comma 3). In altre parole, in materia di coordinamento di politica economica e di bilancio il ruolo del Parlamento europeo è ancora incerto e il potere decisionale è saldamente detenuto dal Consiglio<sup>4</sup>.

Nel 1997 è stato stipulato il Patto di stabilità e crescita che rafforzava il percorso d'integrazione monetaria intrapreso nel 1992. Il Patto consta di una risoluzione del Consiglio europeo e di due regolamenti, previsti dall'art. 99 del Trattato: il n. 1466/97, del Consiglio, del 7 luglio 1997,<sup>5</sup> per il rafforzamento della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, e il n. 1467/97, del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi prevista dall'articolo 104.

Il Patto prevede, dunque, un rafforzamento delle politiche di vigilanza sui *deficit* e i debiti pubblici e predispone una particolare procedura d'infrazione, la Procedura per *Deficit* Eccessivo (PDE), che ne costituisce il principale strumento sanzionatorio. Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) è la risposta dell'Unione europea alle preoccupazioni circa la continuità nel rigore di bilancio nell'Unione Economica e Monetaria. Esso ha rafforzato le disposizioni sulla disciplina fiscale nell'Unione monetaria di cui, come già detto, agli articoli 99 e 104, ed è entrato in vigore con l'adozione dell'euro, il 1° gennaio 1999.

La necessità di ovviare a disavanzi ormai incontrollabili era stata avvertita anche negli Stati Uniti durante la Presidenza Reagan. Nel 1985, alla fine del suo primo mandato presidenziale, fu adottato il *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*, conosciuto come "Gramm-Rudman-Hollings Act" (GHR), dai nomi dei senatori proponenti.

L'Atto aveva lo scopo di ridurre il debito federale e di riscrivere la "fiscal Constitution"<sup>6</sup>. La normativa americana intendeva conferire al Comptroller General, a capo del "General Accounting Office", un potere di controllo e una responsabilità per l'applicazione delle misure previste nel GRH Act, allo scopo di limitare e ripianare entro il 1991 il *deficit* federale. La Corte Suprema intervenne però con la sentenza *Bowsher v. Synar*, dichiarando incostituzionale l'atto nella parte in cui conferiva al Comptroller General anche poteri di controllo, per violazione del principio della separazione dei poteri, poiché l'istituzione era dotata di poteri legislativi<sup>7</sup>. Nel 1987 il Congresso propose una serie di emendamenti per reintrodurre almeno il meccanismo di tagli automatici delle spese previste a livello federale, nel caso in cui non fosse stato ridotto il *deficit* rispetto all'anno precedente. Stavolta i poteri di controllo che avrebbero messo in moto il meccanismo dei tagli automatici sono stati conferiti all'Office of Management and Budget (OMB) presso l'Executive Office del Presidente, rispettando in pieno il principio della separazione dei poteri. Il nuovo atto non ha avuto migliore sorte e la causa non può essere imputata al fatto che non sia stato inserito in Costituzione<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Più in dettaglio, G. Rizzoni, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, *www.rivistaaic.it*, n. 4, 2011, 9.

<sup>5</sup> In seguito modificato dal Regolamento (CE) n. 1055/2005 del 27 giugno 2005.

<sup>6</sup> K. Stith, *Rewriting the Fiscal Constitution: The Case of Gramm-Rudman-Hollings*, *California Law Review*, 1988, 594 e ss.

78 U.S. 714 (1986), 7 luglio 1986. Nella sentenza, la Corte evidenzia la violazione del principio della separazione dei poteri poiché il Comptroller General, sebbene sia politicamente legato al Presidente, può essere rimosso solo dal Congresso: "The critical factor lies in the provisions of the statute defining the Comptroller General's office relating to removability. Although the Comptroller General is nominated by the President from a list of three individuals recommended by the Speaker of the House of Representatives and the President pro tempore of the Senate, see 31 U.S.C. 703 [478 U.S. 714, 728] (a)(2), 6 and confirmed by the Senate, he is removable only at the initiative of Congress." Il Comptroller General esercita funzioni legislative e non può perciò far parte anche dell'apparato dell'Esecutivo e come sostiene la Corte Suprema: «The Constitution does not contemplate an active role for Congress in the supervision of officers charged with the execution of the laws it enacts».

<sup>8</sup> Come, invece, sembra sostenere K. Stith, *op. cit.*, 600: "The Constitution does not limit annual federal spending to available tax revenues. Moreover, while the Constitution empowers each House to "determine the Rules of its Proceedings," neither House has required that spending bills be limited by tax measures nor even that revenue proposals and spending proposals be considered simultaneously in a single bill or set of bills".

Il tema è tornato di attualità recentemente quando il dibattito si è concentrato sulla possibile introduzione della *Golen rule* in Costituzione, a seguito della notizia del *deficit* incontrollato che affligge la California e anche perché molti degli Stati Usa hanno inserito -seppur con alterne fortune e diversi esiti- una norma simile nelle Costituzioni nazionali. Per tutta risposta otto economisti hanno inviato una lettera al Presidente<sup>9</sup>, affinché si evitasse l'introduzione del pareggio nella Carta fondamentale, argomentando i possibili effetti recessivi nel caso in cui l'obbligo di pareggio fosse applicato anche in un momento di crisi, proprio quando le politiche del *welfare* sono chiamate a contrastare la riduzione del livello di occupazione e il conseguente calo del gettito fiscale<sup>10</sup>.

Tornando all'Unione europea, alla resa dei conti, la procedura di sorveglianza prevista dall'articolo 99 del Trattato non ha funzionato e non è riuscita a prevenire tempestivamente il determinarsi di disavanzi pubblici eccessivi né a promuovere il coordinamento delle politiche economiche. Continuare perciò a insistere con previsioni normative sanzionatorie, questa volta interne agli Stati, potrebbe rivelarsi uno strumento meno idoneo di quanto i Paesi europei vogliano far credere.

Senza arrivare peraltro a ritenere che la riduzione del *deficit* non sia importante per le economie occidentali, oggi anche gli economisti più avveduti ritengono che la valutazione del progresso e della solidità di un Paese non può limitarsi ai soli conti economici. La ricchezza di una Nazione deve tener conto anche della dotazione di beni pubblici e di beni naturali<sup>11</sup>, come pure della qualità della vita, tutti elementi che si tende a sacrificare con la riduzione della spesa pubblica. Tutto ciò è ben noto; il punto sul quale bisogna invece riflettere è il mutato contesto economico che si prospetta ora all'attenzione dei cittadini europei. Il Trattato di Maastricht è del 1992 ed è comprensibile che l'interesse dell'Europa fosse allora di evitare eccessivi disavanzi e di consegnare alle generazioni future conti meno traballanti<sup>12</sup>. Inoltre, anche culturalmente e scientificamente il concetto di economie sane era ancora legato alla sola contabilità e coincideva spesso con l'idea di "conti in ordine" e di bilanci non dissestati.

Dopo la ratifica del Trattato di Maastricht da parte degli Stati membri (che vale la pena di ricordare fu molto dibattuta dopo il voto contrario al *referendum* sulla ratifica da parte della Danimarca) il pensiero economico mutò fino all'emersione di una corrente culturale nettamente diffidente nei confronti dell'economia intesa come semplice questione contabile e non a caso s'inserirono nel dibattito figure come Amartya Sen (Nobel per l'economia nel 1998) e Joseph Stiglitz (Nobel per l'economia nel 2001), che considerano la ricchezza di un Paese non in sé, ma come ricchezza dei propri cittadini. Sen, partendo dall'antica tradizione aristotelica dell'*eudaimonia*, resuscita l'idea di un cittadino che anche attraverso lo Stato e il *welfare* scopre le proprie personali e individuali potenzialità e inaugura una nuova stagione dell'economia, basata su categorie diverse plurali e multidimensionali e su un indice che non si concilia con il Prodotto Interno Lordo: The Human Development Index (HDI). Stiglitz spiega invece come l'economia pubblica non possa seguire pedissequamente le regole del mercato<sup>13</sup>.

Una così ampia e qualitativamente eccellente riflessione sui grandi temi dell'economia induce gli stessi Paesi europei ad assumere una nuova concezione delle risorse e il PIL non è adeguato a misurare queste diverse ricchezze umane e naturali, per questo è oggi contestato da più parti e sostituito o meglio affiancato

<sup>9</sup> La lettera, datata 8 luglio 2011, è firmata dai Premi Nobel Kenneth Arrow, Peter Diamond, Eric Maskin, Carlo Schultze, William Sharpe, Robert Solow ed Alan Blinder, ex vicepresidente del Board dei Governatori della Federal Reserve ed ex membro del Council of Economic Advisors, e Laura Tyson, ex Presidente del Council of Economic Advisors ed ex direttore del National Economic Council. Una traduzione italiana è stata pubblicata sul quotidiano l'Unità il 12 agosto 2011 ed è ora disponibile sul sito [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>10</sup> Tra gli altri argomenti contrari all'introduzione del vincolo di bilancio in Costituzione si deve considerare anche il timore di non poter finanziare il costo delle infrastrutture, della ricerca, dell'ambiente sostenibile e dell'istruzione; il pericolo che correrebbero i bilanci statali se lo Stato federale scaricasse su di loro gli oneri di spesa che sono oggi a suo carico e il danno che comporterebbe la conseguente vendita di beni pubblici da parte degli Stati per compensare le maggiori richieste in denaro e il minore finanziamento federale; la convinzione che l'unico effetto sarebbe quello di mettere una camicia di forza all'economia del Paese.

<sup>11</sup> Così A. Jozzo, *Il Federalista*, n. 1, 2010, che rilegge l'economista liberale J. E. Meade, Premio Nobel per l'economia nel 1977.

<sup>12</sup> Come sostiene N. Lupo, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse, Amministrazione in cammino*, 25 ottobre 2011, 4.

<sup>13</sup> J. Stiglitz, *Economia del settore pubblico*. Vol. 1, Hoepli, Milano, 2003.

da altri indicatori: Sen definisce con il termine “*capability approach*” tale visione più ampia dell’economia in cui si tiene conto del benessere e della capacità di lasciare esprimere le potenzialità degli esseri umani.

In questo nuovo contesto il raggiungimento del pareggio di bilancio, pur importante nel lungo periodo, se deve essere conseguito attraverso la rinuncia e l’impossibilità d’investire nelle prestazioni sociali e nella tutela dei diritti che hanno tutti un costo, non può essere considerato di per sé un successo<sup>14</sup>. Tagliare proprio il welfare in un momento in cui “è difficile nutrire dubbi sul fatto che ... (la) tutela effettiva dei principali diritti sociali comporta un cospicuo intervento dello Stato nella produzione e distribuzione del reddito” potrebbe provocare effetti perversi e portare verso una più forte recessione<sup>15</sup>.

## 2. Le scelte dell’Unione europea e le ricadute negative sulla coesione.

La necessità di soddisfare le richieste dei mercati ha portato gli Stati ad adottare decisioni politiche e normative che destano qualche perplessità.

L’Europa à *deux vitesses*, almeno dal punto normativo, è ormai un dato di fatto<sup>16</sup>. I regolamenti comunitari che traducono in norme obbligatorie e vincolanti gli accordi sul Patto di stabilità e di crescita, come pure i comportamenti che dovranno caratterizzare gli Stati che hanno aderito al cosiddetto “semestre europeo”<sup>17</sup>, sono obbligatori per i soli Paesi dell’Eurozona. Ciò non solo crea disparità nella crescita all’interno dell’Unione europea, ma potrebbe comportare squilibri e differenziazioni future, difficilmente sanabili e tali da compromettere la creazione di un’istituzione coesa e visibile in ambito internazionale.

Il fatto che nessuno si senta di sollevare critiche ai frequenti incontri tra i soli rappresentanti politici di Germania e Francia, (ai quali recentemente si è di nuovo aggiunta l’Italia, dopo la formazione del nuovo Governo presieduto dal senatore Monti, gradito alla compagine europea), che comunicano a mezzo stampa proposte di modifiche dei Trattati e di revisioni da apportare alle Costituzioni degli Stati membri, dà la misura dello stato di emergenza nell’ambito dell’Unione europea e della mancanza di una politica comune<sup>18</sup>.

L’Unione europea da una parte rinuncia a una politica comune, dall’altra però chiede agli Stati membri di operare singolarmente scelte che siano omogenee e che s’iscrivano nelle rispettive Carte costituzionali. La politica del “metodo aperto di coordinamento” avrebbe avuto il pregio di garantire obiettivi comuni, pur nel rispetto delle peculiarità e diversità nazionali. Introdurre, invece, una modifica costituzionale piuttosto che una modifica del Trattato lascia paradossalmente un minore margine di apprezzamento ai Paesi membri: inserire nella propria Carta fondamentale previsioni quali il pareggio di bilancio lascia spazi minimi alle decisioni politiche e ingessa fortemente la condotta di situazioni economiche variabili e che richiedono la massima flessibilità. Il fatto è che queste scelte sono una risposta all’emergenza economica e la modifica dei Trattati richiederebbe tempi più lunghi, per questo si è ripiegato su un meccanismo decisionale che impone un quadro integrato delle decisioni nazionali sia per le politiche di bilancio, sia per quelle che attengono a riforme strutturali<sup>19</sup>. Non da ultimo con l’introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione si rischia di

<sup>14</sup> Su una diversa idea dell’Europa basata sulla solidarietà si veda il discorso del 4/11/2011 di Helmut Schmidt, storico leader della SPD al congresso del suo partito, dove ha affermato che per sopravvivere, «a lungo termine sarà inevitabile un indebitamento comune di tutta l’Unione» e saranno necessarie politiche di solidarietà sociale. Il discorso è stato commentato dal quotidiano l’Unità del 5/12/2011.

<sup>15</sup> M. Pivetti, *Le strategie dell’integrazione europea e il loro impatto sull’Italia*, in L. Poggi (a cura di), *Un’altra Italia in un’altra Europa. Mercato e interesse nazionale*, Carocci, Roma, 2011, atti del Convegno sul 150° anniversario dell’Unità d’Italia, Roma, 25-27 maggio 2011.

<sup>16</sup> Del resto, nel Trattato di Lisbona vi sono norme dedicate esclusivamente ai Paesi della zona euro, come il Capo 3 bis.

<sup>17</sup> Che è entrato in vigore dal gennaio 2011.

<sup>18</sup> Il Corriere della Sera del 5 dicembre 2011 riferisce dell’incontro del Cancelliere Angela Merkel con il Presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy, nel quale hanno auspicato la revisione dei Trattati in materia di pareggio di bilancio; la volontà di intervenire attraverso riforme normative prima ancora che attraverso la contrattazione politica ed economica sembra evidente. I due esponenti politici hanno altresì auspicato che tutti i Paesi membri dell’eurozona introducano il pareggio di bilancio nelle rispettive Costituzioni e che il rispetto di tali vincoli sia affidato alla Corte di Giustizia.

<sup>19</sup> Gli Stati membri avevano deciso durante il *summit* di dicembre 2010 di proporre alcune modifiche al Trattato UE, in particolare dell’art. 136, per creare un meccanismo permanente di stabilità per la zona Euro. La modifica richiede la consultazione del Parlamento, della Commissione e della BCE. Il Parlamento ha dato parere favorevole nella seduta plenaria del 23 e 24 marzo 2011 con 494 voti a favore, 100 contrari e 9 astensioni.

cancellare le differenze e le peculiarità dei diversi Paesi e che rappresentano un valore aggiunto per l'Unione<sup>20</sup>. Rischio che non si bilancia con benefici aggiuntivi perché gli effetti delle riforme costituzionali non sarebbero giuridicamente diversi da quelli che si otterrebbero dalla sola applicazione dei Trattati e dei regolamenti recentemente adottati dall'Unione europea.

### 3. La politica europea di avvicinamento al pareggio di bilancio

A livello comunitario per rispettare il patto di stabilità e crescita e dunque per soddisfare l'esigenza di contenere il *deficit* e di assicurare un pareggio di bilancio nei prossimi anni, è stata messa in campo una serie di accordi che hanno lo scopo di rivedere o di implementare i meccanismi e le procedure che presiedono al governo economico dell'Unione europea.

A questo proposito, già nel giugno 2010, il Consiglio europeo propose di rafforzare alcune di queste misure e nello stesso mese la Commissione ha presentato delle linee d'intervento per la creazione di un sistema di Governance, che prevedeva un nuovo meccanismo per il coordinamento delle politiche economiche nazionali, il cosiddetto "semestre europeo", e una più incisiva applicazione del Patto di stabilità e crescita; un sistema di sorveglianza macroeconomica più stringente contenuto nei più recenti regolamenti comunitari; l'introduzione di "procedure per gli squilibri eccessivi", in cui la Commissione è chiamata a valutare -in conformità a indicatori materiali ("competitiveness scoreboard") e di analisi di tipo qualitativo- la presenza di eventuali squilibri macroeconomici (produttività, occupazione, costo del lavoro, debito pubblico, credito al settore privato, ecc.)<sup>21</sup>.

L'Unione chiede anche una corrispondenza tra i sistemi contabili nazionali e il sistema europeo dei conti; l'introduzione negli ordinamenti nazionali di parametri numerici coerenti con quelli europei e una programmazione di bilancio almeno triennale che vincoli anche gli enti territoriali *sub* statali.

E' nel Patto Euro plus, adottato nel marzo 2011 dai Capi di Stato e di governo dell'area euro, che gli Stati che vi appartengono e alcuni altri Stati membri dell'UE (Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania) hanno assunto l'obbligo ulteriore di recepire nelle Costituzioni o nella legislazione nazionale le regole del Patto di stabilità e Crescita.

<sup>20</sup> Come già notava M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale, Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1990, vol. V, 373 ss. il caso dei diritti sociali è illuminante: nelle Costituzioni tedesche e spagnole essi sono tutelati in modo diverso e in modo meno efficace rispetto alla Costituzione italiana, che prevede una tutela più ampia. Pertanto, l'obbligo di pareggio se inserito in Costituzione potrebbe produrre effetti diversi nei Paesi come l'Italia perché ci si troverebbe di fronte ad una *diminutio* della tutela.

<sup>21</sup> Le misure proposte nel settembre 2010 sono contenute nei seguenti regolamenti comunitari: Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio e della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle regole di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. A essi si aggiunge la Direttiva COM(2010) 523, la quale impone i requisiti minimi che il quadro normativo di ogni Paese deve contenere, ossia l'insieme di regole, procedure e caratteristiche del ciclo della programmazione di bilancio. I Regolamenti e la direttiva costituiscono un *corpus* di regole chiamato anche *six pack*.

Tali regolamenti sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee il 23 novembre 2011 e hanno tradotto in norme direttamente applicabili -ma valide per i soli Paesi dell'eurozona- gli accordi che richiedevano un coordinamento più efficiente delle politiche comunitarie, per raggiungere in tempi brevi il pareggio strutturale di bilancio negli Stati membri. Si auspica un miglioramento dell'indebitamento netto di almeno dello 0,5 per cento del PIL in ciascun anno, anche attraverso un aumento delle spese non superiore/inferiore al tasso di crescita di medio periodo dell'economia. Inoltre, l'attenzione è posta anche sulle procedure per accelerare e chiarire i modi di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (- sul raggiungimento di un valore di debito entro la soglia del 60% del PIL o della sua riduzione a un ritmo soddisfacente (1/20 dell'eccedenza rispetto al 60% registrata negli ultimi 3 anni (COM (2010)522 Proposta di modifica del regolamento (CE) n.1467/97) e si prevedono sanzioni automatiche in caso di mancato rispetto del PSC (COM (2010)524 Proposta di regolamento sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro).

Una descrizione delle politiche comunitarie in materia di bilancio si veda G. Rizzoni, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, cit., 2 e s.

La riflessione più ovvia è che in un momento di grande instabilità dei mercati internazionali le proposte di riforma formulate dall'UE sul piano politico e su quello normativo-regolamentare siano volte proprio a ripristinare una fiducia degli investitori nei mercati dell'Unione, più che a migliorare il coordinamento tra gli Stati. Il Patto di stabilità poteva già funzionare nella versione originale e costituire una finalità politica di grande rilievo da costruire, anche dal punto di vista normativo, attraverso dibattiti e confronti che avrebbero potuto coinvolgere il Parlamento europeo e la Commissione in una prospettiva di medio e lungo termine. Il pareggio di bilancio e una politica economica comune, se fossero stati impostati su tempi più lunghi, avrebbero raggiunto lo scopo di riavvicinare le economie nazionali e di colmare quelle fragilità economiche e spesso anche politiche dei Paesi più deboli, anche al fine di evitare una sempre più probabile Europa *à deux* o addirittura *à trois vitesses*.

Le stesse modifiche apportate in Europa ai vincoli di bilancio sono la prova sia della debolezza dell'Unione in termini economici, sia della mancanza di una politica e di una strategia comuni ai Paesi dell'Unione: si pretende di colmare l'assenza di strumenti operativi (l'emissione di Eurobond, ad esempio) sostituendoli con proclami politici e regolamenti vincolanti che incidono però più sui comportamenti dei singoli Paesi che non sulla strategia comune dell'Unione. Si assiste a una sorta di normazione di emergenza sia nelle sedi comunitarie sia in quelle nazionali. Questo spiega perché, pur in mancanza di un obbligo esplicito, alcuni Paesi dell'eurozona hanno modificato o si accingono a modificare le rispettive Carte costituzionali, per inserire disposizioni che rafforzino politicamente e in ambito nazionale norme comunitarie già vigenti, adottate dall'Unione per contenere il disavanzo e il debito eccessivi.

#### 4. Le modifiche costituzionali in Germania: il superamento della "Golden rule".

La riforma costituzionale tedesca, che è stata approvata in due tempi, risponde al duplice scopo di stabilire delle procedure necessarie per il raggiungimento del pareggio di bilancio e di fissare nuove regole contabili nei rapporti tra Stato centrale e Länder.

Pur rientrando il pareggio di bilancio in una tradizione risalente al periodo weimariano<sup>22</sup>, è solo con la riforma costituzionale del 2006 (*Föderalismusreform I*)<sup>23</sup> che assume una nuova veste: la Germania adotta un patto interno di stabilità tra Länder e Stato centrale per cui entrambi rispondono degli obblighi comunitari e alle conseguenti sanzioni. La riforma del 2006 aveva avuto un precedente in Svizzera, dove il meccanismo di controllo di bilancio era già stato introdotto in Costituzione e approvato con *referendum* il 2 dicembre 2001 ed era stato rafforzato da norme di uguale tenore adottate in molti cantoni<sup>24</sup>. Questo al fine di ottenere un federalismo responsabile dal punto di vista dell'uso delle risorse economiche e dei debiti contratti<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Come illustra R. Perez, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2011, 95.

<sup>23</sup> Cfr. R. Hrbek, *The Reform of German Federalism: Part I*, *European Constitutional Law Review*, n. 3, 2007, 225-243.

<sup>24</sup> Sulla riforma svizzera cfr. L. P. Feld, G. Kirckgassner, *On the effectiveness of Debt Brakes: the Swiss experience*, CREMA, Basilea, Quaderno, n. 21, 2006, in [www.crema-research.ch/papers/2006-21.pdf](http://www.crema-research.ch/papers/2006-21.pdf); si veda anche il dossier del Dipartimento federale delle finanze, *Freno all'indebitamento*, settembre 2001, in [www.dff.admin.ch](http://www.dff.admin.ch). La Svizzera si era già posta il problema del pareggio di bilancio, più complicato da raggiungere in un Paese federale, dove si richiede una concertazione con gli enti territoriali spesso dotati di autonomia finanziaria e a questo scopo l'art. 126 della Costituzione elvetica prevede:

"1. La Confederazione equilibra a lungo termine le sue uscite ed entrate.

2. L'importo massimo delle uscite totali da stanziare nel preventivo dipende dalle entrate totali stimate, tenuto conto della situazione economica.

3. In caso di fabbisogno finanziario eccezionale l'importo massimo di cui al capoverso 2 può essere aumentato adeguatamente".

Il pregio della revisione elvetica consiste nell'aver previsto il raggiungimento dell'equilibrio contabile in tempi relativamente lunghi, senza quindi creare eccessivi scompensi economici. I parametri proposti sono più ragionevoli e non prettamente automatici come quelli tedeschi. Lo scopo degli svizzeri è indicare nella Carta fondamentale un'attenzione contabile, ma di lasciare le valutazioni dei tempi e dei modi alla contrattazione politica e a valutazioni di politica economica.

La Costituzione indica il principio del freno all'indebitamento, necessario negli Stati federali, affinché si mantenga solido il principio di solidarietà tra gli Stati federati, evitando che chi più spende debba poi gravare sugli Stati più virtuosi.

Per un quadro completo delle ragioni dell'inserimento in Costituzione del meccanismo che impone un freno all'indebitamento (il "*Debt brake*") si veda S. Danninger, *The Swiss Debt Brake*, working paper of International Monetary Fund, 2002.

<sup>25</sup> Art. 109, comma 5, della I Legge di Riforma costituzionale del 2006.

Allo stesso modo, la riforma tedesca chiede agli Stati federati con un maggiore disavanzo di ripianarlo con risorse proprie, sicché in questo caso il principio di solidarietà tra *Länder* interviene in modo residuale e in modeste proporzioni a vantaggio, invece, di un modello di federalismo competitivo, che è poi il punto di arrivo della seconda riforma costituzionale, quella del 2009, che in tema di bilancio detta regole più stringenti<sup>26</sup>. Il *casus belli* che giustifica la riforma era rappresentato dal continuo sfioramento di bilancio da parte di alcuni *Länder* e dallo scontro tra *Länder* più ricchi e più virtuosi e *Länder* più poveri o anche finanziariamente meno avveduti<sup>27</sup>. Tra questi rientravano anche Berlino e Brema che particolarmente colpiti dalla riforma si erano appellati al Tribunale federale per richiedere misure speciali d'intervento statale<sup>28</sup>.

Con il *Föderalismusreform II*<sup>29</sup> la Germania arriva però a superare la "Golden rule" (quella regola secondo cui si può ricorrere a indebitamento solo per finanziare le spese in conto capitale)<sup>30</sup> e a introdurre un vero e proprio freno all'indebitamento (*Schuldenbremse*). Si tratta di una disciplina più rigorosa secondo la quale può ricorrere all'indebitamento solo lo Stato centrale e non i *Länder* e che in ogni caso questo non può superare l'ammontare dello 0.35 % del PIL .

Questa regola si rivela ancora più vessatoria se si pensa che le eccezioni sono limitate ai casi di calamità naturale e a eventi che sono davvero *extra ordinem*, anche se la valutazione sulla sussistenza di tali condizioni spetta al Bundestag con una votazione a maggioranza assoluta. Questa caratteristica di prevedere l'intervento del Parlamento con maggioranze qualificate per definire politicamente una situazione di emergenza è comune a tutti i Paesi che hanno introdotto il pareggio di bilancio in Costituzione; tuttavia sull'efficacia della votazione che richiede un consenso così ampio, sussistono alcune perplessità perché un *quorum* così impegnativo rischia di impedire l'adozione di decisioni proprio quando è più necessario.

La riforma tedesca prevede, inoltre, che la delibera parlamentare sia corredata da un piano di ammortamento che illustri i tempi e i modi per ripristinare il pareggio di bilancio.

E' inoltre prevista una procedura di allerta rapida (sulla falsariga di quella disciplinata dal Trattato dell'unione), che ha lo scopo di prevenire i disavanzi eccessivi. Tale procedura deve essere adottata con legge federale bicamerale e può prevedere un controllo continuo della gestione affidato a un organismo di raccordo tra lo Stato federale e i *Länder*, il Consiglio di stabilità, che ha la funzione di controllo sulla gestione dei bilanci di entrambi gli enti territoriali<sup>31</sup>; può disciplinare le condizioni e le procedure con le quali si accertano e si gestisce un'imminente emergenza; può elaborare i principi regolatori per avviare programmi di risanamento volti a prevenire le emergenze di bilancio.

La Germania ha preferito che fosse un organo politico a occuparsi della gestione delle crisi e non organi neutri come l'*authority* istituita dagli inglesi (the *Office of budget Responsibility*)<sup>32</sup>.

<sup>26</sup> In particolare sulla giurisprudenza del Tribunale federale in materia fiscale e sull'affermazione di un federalismo sempre più competitivo, si veda R. Bifulco, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006. Nota per l'indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sulle questioni relative al Titolo V della Parte II della Costituzione*, Senato della Repubblica, Audizione del 26.2.2007.

<sup>27</sup> La riforma è stata criticata soprattutto dai *Länder* più poveri, che protestarono contro la mancanza di strumenti volti a mantenere standard uniformi di qualità della vita, così A. Gunlicks, *German Federalism Reform: Part One*, *German Law Journal*, 2007, 114.

<sup>28</sup> Sentenza del 19 ottobre 2006 (2 BvF 3/03).

<sup>29</sup> Per un quadro d'insieme della riforma, si veda *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all'indebitamento*, Servizio studi del Senato, dossier n. 287, aprile 2011, XVI legislatura ma anche R. Bifulco, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2001.

<sup>30</sup> La riforma del 2009 ha, infatti, abrogato una parte dell'art. 115, comma 1 che prevedeva il raggiungimento del pareggio mediante il prestito.

<sup>31</sup> Uno dei compiti del Consiglio è al momento sorvegliare il piano di rientro dei *Länder* con grave dissesto finanziario quali Brema, Berlino, Saarland, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein. La concessione degli aiuti finanziari, a causa della nuova riforma costituzionale, è subordinata al rientro integrale dei deficit entro la fine del 2020. Il Consiglio si occupa anche di concordare con i *Länder* programmi di risanamento di durata quinquennale.

<sup>32</sup> L'esempio più prossimo è quello della *Loan Council* australiana che ha lo scopo anch'essa di trovare un raccordo tra Stato federale e Stati federati e che ha una forte connotazione politica. Una soluzione intermedia è invece stata elaborata dalla Svezia, dove il controllo sul budget è compiuto da un'agenzia del governo, la *Swedish fiscal policy Council*, che ha poteri amministrativi e decisionali in merito al contenimento della spesa pubblica.

La disciplina in materia di bilancio adottata dalla Germania risponde a più obiettivi. Sotto il profilo dei rapporti con l'Unione essa soddisfa il necessario rispetto dei Trattati e del Patto di stabilità europeo tentando di operare con la revisione costituzionale una *moral suasion* nei confronti degli altri Paesi, affinché ne seguano le orme. La revisione costituzionale garantisce così la piena partecipazione degli organi sovrani interni alle decisioni dell'Unione<sup>33</sup>.

Le modifiche apportate dalla riforma del 2009 soddisfano anche l'esigenza d'intraprendere un dialogo con gli Stati federati entro canoni precisi e dettagliati, in modo che in tema di contabilità pubblica lo sforzo dello Stato centrale non sia vanificato.

Si ha, inoltre, l'impressione che si sia cercata una soluzione domestica rigorosa, che non tiene conto però della complessità della situazione internazionale attuale: la Germania sembrerebbe convinta di imporre agli altri Stati della zona euro l'inserimento nelle rispettive Costituzioni di misure altrettanto draconiane, più che contrattare con questi una soluzione politica comune europea, ora più che mai necessaria.

Sul fronte interno non mancano le perplessità della dottrina in merito alla riforma costituzionale, che sono tutte volte a evidenziare quanto sia difficile conciliare il vincolo di bilancio con la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale, sempre intento a difendere lo Stato sociale. Già nel 2009 la sentenza che stabiliva la compatibilità del Trattato di Lisbona con la Costituzione tedesca si soffermava sulla concezione dello Stato sociale e su come questo fosse parte integrante e caratterizzante la forma di stato democratica tedesca<sup>34</sup>. Lo stesso Tribunale nel 2010 si trova a definire e addirittura a quantificare il contenuto minimo della prestazione sociale che deve essere finalizzata a garantire un minimo vitale dignitoso<sup>35</sup>. Visto che la dottrina e la giurisprudenza sono sempre più attente alla tutela dei diritti sociali, non è del tutto chiaro come sia possibile conciliare garanzie sempre più stringenti con la previsione in Costituzione di un freno all'indebitamento, che è ormai visto come una priorità politica e giuridica.

##### 5. L'affrettata riforma costituzionale in Spagna non riscuote consenso da parte del corpo elettorale.

Gli obblighi volontariamente assunti dalla Germania sono stati in qualche modo subiti dalla Spagna. Stretta dalla morsa del fallimento e dall'ingente debito pubblico essa ha adottato il 27 settembre 2011 la revisione costituzionale che ha modificato l'art. 135 della Costituzione.

Il vecchio articolo 134, comma 2 della Costituzione prevedeva curiosamente ai commi 4 e 6 che variazioni sulle entrate o sulle spese, così come l'aumento dei crediti o diminuzione delle entrate, fossero autorizzate dal Governo e non con legge del Parlamento<sup>36</sup>. Tuttavia la stabilità di bilancio era garantita da leggi ordinarie

<sup>33</sup> Su questo punto più ampiamente, R. Bifulco, *Il custode della democrazia parlamentare. Nota a prima lettura alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011 sui meccanismi europei di stabilità finanziaria*, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3, 2011, 3 e M. Bonini, *Dai "signori dei trattati" al "dominus del bilancio": principio democratico, meccanismo europeo di stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht tedesco*, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4, 2011, 1-2.

<sup>34</sup> "Le premesse costituzionali per un'integrazione sociale o "unione sociale" sono evidentemente limitate. Ai sensi dell' art. 23, comma 1, della Legge fondamentale, la partecipazione della Germania al processo d'integrazione dipende dall'obbligo dell'Unione europea di rispettare principi sociali. La Legge fondamentale cerca, non solo in modo difensivo, di garantire i compiti sociali dell'ente statale tedesco contro rivendicazioni a livello sovranazionale, bensì intende vincolare il potere pubblico europeo, nell'ambito dei rispettivi compiti – conferiti –, a una responsabilità sociale. Anche per gli organi dell'Unione europea vale tuttavia il principio che lo Stato sociale, per essere efficace, presuppone necessariamente una concretizzazione politica e giuridica.

Pertanto le decisioni essenziali della politica sociale devono essere prese dagli organi legislativi tedeschi sotto la propria responsabilità. In particolare, la sicurezza dell'esistenza del singolo, un compito dello Stato fondato non solo sul principio dello Stato sociale, ma anche su art. 1, comma 1, della Legge fondamentale, deve restare compito primario degli Stati membri, il che non esclude un coordinamento fino a un graduale ravvicinamento". Cfr. i punti 258 e 259 del Considerando della sentenza del *Bundesverfassungsgericht*, secondo senato, del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona, trad. it. Jorg Luther, reperibile in [www.astrid.it](http://www.astrid.it).

<sup>35</sup> Si veda H. Caroli Casavola, *Dignità della persona e diritto al minimo vitale nello stato sociale tedesco* (Bundesverfassungsgericht 9 febbraio 2010 (1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09), *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2011, 298 e ss.

<sup>36</sup> Sul funzionamento della Legge di bilancio prima della riforma costituzionale e in particolare sull'intervento interpretativo del tribunale federale si veda V. Marrocco, *L'ambito proibito e la problematica dell'ammissione delle leyes de acompañamiento nel procedimento di bilancio spagnolo*, Annuario 2006, Università di Pisa, [http://loomla.ddp.unipi.it/documenti/pisarum\\_joe/appendici/giusti/RM\\_Marrocco.pdf](http://loomla.ddp.unipi.it/documenti/pisarum_joe/appendici/giusti/RM_Marrocco.pdf); e F. Xavier Sambola Cabrer, *Leyes de presupuestos, "leyes de acompañamiento" y seguridad jurídica, Derecho Fiscal y Tributario*, aprile 2000.



e organiche tra le quali si menziona il recente Real decreto n. 2 del 2007<sup>37</sup>, che definiva all'art. 3 la "estabilidad presupuestaria", al cui vincolo erano sottoposti tutti gli enti pubblici statali che comprendevano, a norma dell'art. 2 del decreto, "l'Amministrazione generale dello Stato, gli enti del Sistema della sicurezza sociale, l'Amministrazione delle Comunità autonome, gli enti locali, nonché gli enti o gli organismi autonomi dipendenti da tali amministrazioni, che prestano servizi o producono beni non finanziati in via maggioritaria da entrate di tipo commerciale". Lo spirito e le finalità dell'accordo Euro plus erano perciò preventivamente soddisfatte da tale normativa che avrebbe potuto continuare a produrre i suoi effetti, semmai rinforzata indirettamente dagli obblighi comunitari. L'art. 8 prevedeva, inoltre, forme di raccordo politico tra lo Stato centrale e le Comunità autonome al fine di perseguire l'obiettivo di stabilità. Il testo molto dettagliato precisava persino il concetto di pareggio di bilancio<sup>38</sup>.

A questo scopo il Governo con l'intervento del Consiglio di politica fiscale e finanziaria delle Comunità autonome, della Commissione nazionale dell'amministrazione locale, su proposta dei Ministri dell'economia e delle finanze adottava il piano di stabilità per i tre anni successivi. Erano previste anche misure correttive e un piano dettagliato di rientro (entro tre anni) nei casi d'inadempienza da parte dello Stato centrale e degli enti locali (artt. 14, 20 e 22).

Il pareggio di bilancio delle Comunità autonome era invece affidato alla Ley Orgánica 5/2001, del 13 dicembre (successivamente modificata dalla Legge organica n. 3 del 2006, del 26 maggio), che prevedeva anche meccanismi di allerta attraverso i quali lo Stato poteva richiamare preventivamente le Comunità già troppo esposte economicamente.

L'efficacia delle due leggi sulla stabilità era stata confermata recentemente dal Tribunale costituzionale che nella sentenza del 20 Luglio 2011 (rec. 1451/2002) ha valorizzato il ruolo dello Stato centrale nello stabilire gli obiettivi e le misure di stabilità di bilancio e ha ribadito l'efficacia della legge generale di stabilità di bilancio (legge 18/2001 del 12 novembre) e di quella Organica (OL 5 / 2001, al 13 dicembre).

Il Tribunale costituzionale ha espresso un parere non favorevole sull'allora imminente revisione costituzionale. Nella stessa sentenza ha ricordato come l'armonizzazione dei bilanci statali e regionali fosse già stata approntata attraverso l'art. 149, comma 1, che conferiva competenza esclusiva allo Stato centrale in materia di finanza e debito pubblico (seppure nel rispetto dell'autonomia politica e finanziaria delle Comunità Autonome) e allo stesso tempo si è espresso ritenendo la riforma non indispensabile ai fini del rispetto dei vincoli comunitari<sup>39</sup>.

Invece, fortemente preoccupata dall'insistenza dell'Unione europea e -come tutti gli Stati in difficoltà- preoccupatissima dall'andamento dei mercati finanziari, la Spagna, pur di mantenere gli investitori nel proprio Paese ed evitare una fuga di capitali all'estero, ha approvato la riforma costituzionale in breve tempo. La proposta di riforma d'iniziativa governativa è stata presentata il 26 agosto 2011 al Congresso dei Deputati, che l'ha approvata a larghissima maggioranza il 2 settembre, oltre a quella dei tre quinti previsti dall'art. 167 della Costituzione spagnola, poiché è stata appoggiata sia dal Partito socialista, sia dal partito popolare; il Senato ha approvato il 7 settembre ed è stata promulgata dal Re il 27 settembre 2011 e pubblicata sul Bollettino ufficiale il giorno stesso. L'accordo tra i due maggiori partiti spagnoli ha bloccato la

<sup>37</sup> Che, a sua volta, aveva modificato la Ley General de Estabilidad Presupuestaria n. 18 del 2001.

<sup>38</sup> All'art. 3, infatti, si spiega: "Se entenderá por estabilidad presupuestaria, en relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.a y c de esta Ley, la situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas".

<sup>39</sup> "Aludir en la propia Constitución a la posibilidad de criterios vinculantes de la Unión Europea sobre la materia presupuestaria es una redundancia jurídicamente innecesaria ya que el principio de primacía del Derecho Comunitario ya aseguraba la prevalencia de tales criterios comunitarios sobre cualquier norma interna, incluida la Constitución (cosa diferente son las conocidas reticencias del Tribunal Constitucional a considerar canon de constitucionalidad al Derecho comunitario)", punto 6 del Considerando.

possibilità di ricorrere al *referendum*, poiché i partiti contrari alla riforma non hanno raggiunto il *quorum* richiesto (1/10 di una delle due Camere) e ciò ha suscitato le proteste del corpo elettorale<sup>40</sup>.

La rapidità voleva rispondere ai mercati oltre che all'esigenza di approvare la riforma prima delle elezioni del novembre 2011, anche a costo di operare una sorta di acrobazia costituzionale<sup>41</sup>. La preoccupazione maggiore dopo l'approvazione della Golden rule anche per la Spagna riguarda sia la tenuta dello Stato sociale e del *welfare*, sia il futuro delle Comunità meno ricche. La riforma prevede infatti che gli squilibri di bilancio delle Comunità autonome o degli enti locali siano compensati entro tre anni e senza alcun aiuto da parte dello Stato ed è alto il rischio che il nuovo art. 135 Cost prevalga su qualunque clausola di solidarietà e su qualunque tentativo di perequazione, in un Paese con un'alta percentuale di disoccupazione e con una presenza rilevante di regioni geograficamente ed economicamente isolate e depresse.

La Spagna era stata a lungo un Paese virtuoso che aveva rispettato rigorosamente i parametri di Maastricht in tema di bilancio e che aveva cominciato ad allontanarsi da quei vincoli solo con l'approssimarsi della crisi economica. Da ciò si può dedurre che in alcuni casi è quasi impossibile rispettare quei canoni così stringenti e che non sempre ciò è imputabile a cattive politiche o a imprudenza da parte degli Stati. In casi come questo resta il dubbio se vincoli di bilancio non siano del tutto controproducenti e se non sia invece opportuno nei periodi di crisi seguire un principio opposto a quello prospettato dall'Unione europea: quello di investire per scongiurare problemi di ordine sociale e di ordine pubblico e per contenere il pericolo di una crescita esponenziale della povertà.

6. Il pareggio di bilancio in Francia: l'approvazione della riforma costituzionale non è più data così per scontata.

La posizione della Francia negli ultimi anni è stata certamente ambigua in merito alle scelte di politica economica. Il Presidente della Repubblica Sarkozy in un primo momento ha dato l'impressione di voler operare una svolta culturale nelle scelte economiche del Paese e di guardare al futuro e alle nuove sfide, invocando scelte innovative. A tale scopo ha istituito una Commissione di studio, la Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress cui hanno partecipato autorevoli economisti quali Amartya Sen, Joseph Stiglitz e Jean Paul Fitoussi. Tale Commissione, che si è insediata nell'aprile 2008, ha avuto il compito di elaborare indicatori alternativi al tradizionale Prodotto Interno Lordo e di proporre nuove strategie per uno sviluppo economico e sociale sostenibile. La Commissione ha presentato le proprie considerazioni conclusive già nel settembre 2009<sup>42</sup>.

Appena un anno dopo, però, il Presidente Sarkozy è tornato a una concezione più tradizionale e ha preparato il terreno a una riforma che introduce in Costituzione il vincolo di bilancio. Anche a voler ammettere che quest'ultima opzione si possa inserire nella tutela del patrimonio e delle aspettative per le generazioni future, è indubbio che si sia concentrata più sulla contabilità che non sullo sviluppo economico.

Eppure la Francia già in anni precedenti aveva adottato una serie di riforme, costituzionali e legislative, che avevano razionalizzato la disciplina di bilancio.

La legge di revisione costituzionale del 23 luglio 2008, n° 2008-724, la *lois de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République*, fortemente voluta proprio dal Presidente Sarkozy, aveva già previsto una riforma dell'art. 34 Cost. della V Repubblica, inserendo agli ultimi due commi meccanismi per il raggiungimento dell'equilibrio dei conti pubblici.

<sup>40</sup> Due rappresentanti dei partiti di minoranza Gaspar Llamazares (IU) e Nuria Buenaventura (ICV) hanno presentato un ricorso di amparo al Tribunale costituzionale a causa dei modi di approvazione della riforma. Tuttavia il 13 gennaio 2012 (N°. de Registro: 5241-2011) il Plenum del Tribunale con una risoluzione ha rigettato il ricorso ritenendo conforme a costituzione l'iter seguito per l'approvazione della revisione costituzionale sia per quanto riguarda l'art. 167 e 168 della costituzione, sia per l'approvazione mediante lettura unica e senza emendamenti, come previsto dall'art. 94 del regolamento della Camera.

<sup>41</sup> Così il costituzionalista R. Punset che ha parlato di "*Pirotecnia Constitucional*". *El escaso valor de la reforma de la Carta Magna para contener a los mercados financieros*, *Diario La nueva España*, 4 settembre 2011.

<sup>42</sup> Il rapporto è pubblicato nel sito: [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf)

Ancora una volta, a fronte di misure economiche straordinarie, adottate dall'Unione per tentare di "salvare" i mercati e il futuro finanziario dei Paesi europei, corrispondono misure giuridiche altrettanto straordinarie, dettate dall'emergenza. Non si discute la necessità d'intervenire anche con strumenti giuridici che possano armonizzare le fonti nazionali con le decisioni approvate in sede sovranazionale, quanto piuttosto l'uso della fonte costituzionale al posto di altre fonti più consone a situazioni di emergenza.

La recente modifica costituzionale, per quanto si attesti sul modello della *Golden rule* in tema di bilancio, mantiene qualche specificità soprattutto riguardo agli effetti sul sistema costituzionale francese. S'inserisce, infatti, in una peculiare forma di governo razionalizzata, dove l'attività parlamentare di controllo sulle spese e sul bilancio è stata in passato trascurata in favore di un controllo allora rapido e meramente tecnico riservato alla Corte dei conti.<sup>43</sup> Il Parlamento aveva a disposizione tempi brevi per effettuare il controllo e ciò rendeva impossibile qualunque tentativo di modificare la legge di bilancio presentata dal Governo.

Questa tendenza subisce una prima inversione con la riforma costituzionale del 1996<sup>44</sup>, che introduce il concetto di equilibrio finanziario e rivendica, seppur timidamente, una centralità parlamentare. Introduce una nuova legge di bilancio in materia sociale (la *loi de financement de la sécurité sociale* detta anche LFSS) che si affianca alla legge finanziaria e che permette una programmazione e una previsione di spesa in ambito sanitario, previdenziale e assistenziale. Il ruolo consultivo della Corte dei conti è potenziato mediante l'inserimento in Costituzione<sup>45</sup>.

La revisione costituzionale del 1996 rinviava il contenuto della due leggi finanziarie a successive leggi organiche, una adottata nel 2001 (la *loi organique relative aux lois de finances*, LOLF)<sup>46</sup>, che si basa su due fondamentali principi: la trasparenza delle informazioni, necessaria affinché il controllo sia concreto, e la logica del risultato; l'altra promulgata nel 2005 (*loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale* (LOLFSS)<sup>47</sup>, che stabilisce i principi generali dell'equilibrio finanziario della sicurezza sociale. Col tempo questa modifica culturale prima ancora che giuridica porta i suoi frutti e ormai le leggi di bilancio e soprattutto le leggi sul finanziamento della *securité sociale* –che costituiscono una porzione rilevante della spesa pubblica- sono così dettagliate e ben congegnate che consentono previsioni e obiettivi di spesa precisi.

Il quadro di rinnovamento in tema di controllo della spesa pubblica era dunque già consistente e condiviso dalle varie maggioranze parlamentari, che si sono susseguite dal 1996 in poi<sup>48</sup>. Il tema resta al centro del dibattito politico e costituzionale e la riforma costituzionale del 2008<sup>49</sup> interviene ancora a perfezionare il corredo giuridico a disposizione del Parlamento e del Governo.

Nonostante i considerevoli cambiamenti adottati dalla Francia sulle questioni contabili in periodi così recenti, il Primo Ministro François Fillon, in una lettera d'incarico del 1 marzo 2010, ha affidato al Governatore

<sup>43</sup> Si veda sul tema A. Lambert, *Vers un modèle français de contrôle budgétaire?*, *Pouvoirs*, n.3, 2010, pp.47-57.

<sup>44</sup> Che si ottiene con la Loi constitutionnelle n. 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale, che modifica gli articoli 34, 39 e 47 della Costituzione del 1958.

<sup>45</sup> Le funzioni attribuite alla Corte dei conti sono contenute nell'art. 47-1 aggiunto dalla Legge costituzionale del 1996.

<sup>46</sup> Si tratta della Legge organica n. 2001-692 del 1 agosto 2001. Si veda per un'ampia introduzione sulla legge S. Mathieux, *La loi organique relative aux lois de finances du 1 août 2001*, *Revue française de finance publique*, 2001, 33 e ss.

<sup>47</sup> Legge organica n° 2005-881 del 2 agosto 2005.

<sup>48</sup> Si ricorda anche la riforma chiamata *révision générale des politiques publiques* (RGPP), definita come un "programme de modernisation de l'action de l'État touchant l'ensemble des politiques publiques et l'ensemble des ministères", in [www.rgpp.modernisation.gouv.fr](http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr). Si tratta di una riforma anch'essa "concernant principalement les dépenses de l'État, la RGPP doit intégrer au grand chantier financier structurant de ce début de XXIe siècle : la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF)", così S. Kott, *La RGPP et la LOLF : consonances et dissonances*, *Revue française d'administration publique*, n.4, 2010, 882.

<sup>49</sup> Attuata con legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008, detta anche *loi de modernisation des institutions de la Ve République*.

emerito della Banca di Francia, Michel Camdessus, il compito di rivedere il sistema delle fonti e i meccanismi utilizzati fino allora per perseguire la finalità di pareggio di bilancio<sup>50</sup>.

Alcune delle proposte della Commissione sono del tutto condivisibili: essa ha suggerito l'adozione di un sistema di "allerta" rapido che informi il Parlamento in caso di repentino peggioramento dei conti pubblici<sup>51</sup>, ha sollecitato l'adozione di una legge di programmazione finanziaria pluriennale<sup>52</sup>, ha proposto un ruolo ancor più incisivo per la Corte dei conti<sup>53</sup> nella rendicontazione di bilancio e nella previsione di spesa e un coordinamento maggiore tra la LF e la LFSS<sup>54</sup>.

Il ruolo del Parlamento già nel 2008 usciva rafforzato sia nella funzione di controllo, sia in quella legislativa, vista l'importanza che ha assunto il voto dell'Assemblea sulle due leggi finanziarie, sul rendiconto economico generale e sulle leggi di programmazione pluriennali<sup>55</sup>. L'art. 47 perfeziona rispetto alla precedente riforma costituzionale la funzione consultiva e sussidiaria della Corte dei conti, organo tecnico in grado di decifrare più attentamente le proposte di spesa del Governo<sup>56</sup>.

E' meno condivisibile, invece, quando suggerisce l'inserimento in Costituzione di queste nuove regole perché l'esigenza nemmeno troppo nascosta cui corrisponde questa riforma costituzionale è di sottrarre alle diverse maggioranze politiche -e dunque alla contrattazione politica- le questioni finanziarie e di bilancio irrigidendole in norme costituzionali.

Le riforme della contabilità pubblica hanno indirettamente operato un controllo stretto sui conti pubblici e l'aumento del *deficit* è dovuto pertanto non a una cattiva gestione dei conti, ma a un considerevole e complessivo peggioramento della condizione economica mondiale sulla quale l'inserimento del pareggio di bilancio nella Costituzione francese è probabilmente ininfluenza.

La proposta Camdessus è stata presentata al Primo Ministro il 23 giugno 2010<sup>57</sup> ed è stata successivamente trasformata in un progetto di riforma costituzionale d'iniziativa presidenziale (art. 89, comma 1, Cost.), che è stato presentato all'Assemblée nationale il 16 marzo 2011. Il progetto ha richiesto tre letture da parte di entrambe le Camere prima di arrivare a un testo identico, licenziato il 13 luglio 2011,<sup>58</sup> ma non è ancora entrato in vigore perché ai sensi dell'art. 89, comma 3, Cost. il Presidente della Repubblica ha deciso di sottoporlo alle due Camere riunite in Congresso, che dovranno approvarlo alla maggioranza dei tre quinti dei voti espressi. I partiti di opposizione rendono difficile il raggiungimento della maggioranza, anche perché le elezioni del settembre 2011 hanno portato al Senato una maggioranza di sinistra, al momento incerta sull'approvazione della riforma<sup>59</sup>.

<sup>50</sup> La Commissione era composta di altri sedici esperti di contabilità e finanza pubblica. Si ricorda, tra i partecipanti, anche Tommaso Padoa-Schioppa, ex ministro delle finanze del Governo italiano.

<sup>51</sup> Rapport au premier Ministre, *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, groupe de travail présidé par Michel Camdessus, La Documentation française, Paris, 2010, 31 e ss.

<sup>52</sup> *Ivi*, 13 e ss. La legge pluriennale del resto era stata indicata come strumento necessario proprio dal Trattato di Lisbona ed è stata perciò assorbita nei vari ordinamenti nazionali, così A. Brancasi, *Il bilancio dell'Unione dopo Lisbona: L'apporto delle categorie del nostro ordinamento nazionale alla ricostruzione del sistema*, *Diritto Pubblico*, 2010, 675 e ss.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Rapport au premier Ministre, cit., 21 e ss.

<sup>55</sup> Nei vari articoli modificati si può notare anche un'evoluzione qualitativa delle funzioni parlamentari, che ora si incentrano anche sulla "évaluation des politiques publiques", come prescrive il nuovo art. 24 Cost.

<sup>56</sup> Così come prevede ora il nuovo art. 47-2 della costituzione. Si veda M.-P. Prat, C. Janvier, *La Cour des comptes, auxiliaire de la démocratie, Pouvoir*, n. 3, 2010, 97 e ss.

<sup>57</sup> Il rapporto è stato accompagnato da una lettera del Presidente della Commissione Camdessus reperibile nel sito [www.gouvernement.fr](http://www.gouvernement.fr).

<sup>58</sup> L'iter del testo, con gli emendamenti e i dibattiti nelle Assemblee sono reperibili nel dossier pubblicato dall'Assemblée nationale nel sito:

[www.http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/equilibre\\_finances\\_publicques.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/equilibre_finances_publicques.asp) e dal Senato nel sito: [www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl10-499.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl10-499.html).

<sup>59</sup> Le elezioni del 25 settembre 2011 hanno visto il Senato spostarsi a sinistra: il gruppo *Union pour le mouvement populaire* ha ottenuto 132 seggi e il partito socialista 130, ma con l'appoggio dei comunisti e degli ecologisti le forze di sinistra raggiungono la maggioranza.

Dal punto di vista prettamente giuridico la Commissione propone anche una modifica nel sistema delle fonti che possa rispondere all'esigenza di una legge pluriennale gerarchicamente superiore a quella annuale: pur avendo già a disposizione nello strumentario giuridico francese le leggi organiche, la Commissione propone una nuova fonte che è quella delle leggi quadro (*loi-cadre*). La modifica dell'art. 34 Cost. introduce le leggi pluriennali di programmazione finanziaria che perseguono la finalità di equilibrio dei conti pubblici<sup>60</sup>.

Anche in questo caso si denota un uso disinvolto del sistema delle fonti, creandone delle nuove d'incerta collocazione, che sono approvate con un *iter* simile a quello utilizzato per le leggi ordinarie, ma con un contenuto volto a prevalere su queste ultime e finalizzato a vincolare le future scelte parlamentari.

Questa proposta avanzata dalla Commissione Camdessus è stata accolta nel progetto di legge costituzionale che all'art. 1 inserisce le *lois cadre* come fonte gerarchicamente superiore a quella della legge finanziaria e inferiore alle leggi organiche,<sup>61</sup> le quali determinano i contenuti minimi delle Leggi quadro e i meccanismi di compensazione necessari nel caso in cui la LF e la LFSS si dovessero discostare dai tetti massimi di spesa previsti dalla legge quadro stessa.

La giungla normativa è però difficile da governare e l'impressione è che alla scarsità di strumenti precedenti se ne sia sostituito un numero eccessivo, che potrebbe causare una minore fluidità nel procedimento e nei controlli<sup>62</sup>. Le leggi quadro dovranno essere conformi a Costituzione e alla legge organica che ne determinerà l'*iter* e i contenuti; le leggi finanziarie annuali saranno tenute a rispettare Costituzione, leggi organiche e leggi quadro e tutto il controllo sarà affidato al Conseil constitutionnel, che si trova così caricato di responsabilità "neutralizzate" e giuridicizzate, che restano, invece, di natura prettamente politica. Il rafforzamento del Conseil constitutionnel in materia di bilancio è uno dei punti dolenti della riforma. Oltre al controllo tradizionale sulla legge di bilancio e quello puntuale effettuato a suo tempo sulle leggi organiche in materia finanziaria e in materia di sicurezza sociale<sup>63</sup>, si chiede ora al giudice costituzionale francese d'intervenire anche sulla nuova *lois-cadre*, mediante un controllo automatico e preventivo, utilizzando come parametro costituzionale anche le leggi organiche.

L'attenzione quasi ossessiva al pareggio dei conti pubblici, da raggiungersi peraltro in tempi brevi inciderà sulla legge finanziaria della sicurezza sociale imponendo tagli draconiani e avrà ricadute negative anche sulla recente riforma della Décentralisation. La riduzione della spesa statale rischia anche di mettere in discussione la vera rivoluzione copernicana che ha rappresentato il nuovo assetto territoriale francese: la stessa commissione Camdessus<sup>64</sup> ha auspicato una riduzione dei finanziamenti statali e dei fondi

<sup>60</sup> Il penultimo comma dell'art. 34 Cost., come modificato dalla lois de modernisation, è il seguente: "*Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques*".

<sup>61</sup> "Ces lois-cadres occuperaient une place particulière dans la hiérarchie des normes, puisqu'elles seraient subordonnées à la loi organique, mais s'imposeraient, au moins pour certaines de leurs dispositions, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale". Così nel Rapport législatif du Sénat français,

<sup>62</sup> La stessa Commissione si era resa conto del rischio di una maggiore rigidità nel controllo di bilancio con la nuova disciplina: "*Il n'a pu échapper que ce dispositif briderait peu la flexibilité budgétaire dont disposent aujourd'hui le Gouvernement et le Parlement. Ce risque de rigidité a été souligné. .... Il y a, en effet, tout lieu de penser que ce sacrifice temporaire de flexibilité (fino al raggiungimento dell'equilibrio...) est aussi le prix de la garantie durable de notre indépendance face aux marchés pour la préparation de notre avenir*".

<sup>63</sup> La LOLF è stata sottoposta al controllo *a priori* di costituzionalità da parte del Conseil constitutionnel nella decisione n° 2001-448 DC del 25 luglio 2001; il controllo del Conseil constitutionnel sulla LOFSS è stato operato con la decisione n° 2005-519 DC del 29 luglio 2005. Più volte le LF e le LFSS annuali, che sono leggi a competenza riservata, sono state sottoposte al controllo di costituzionalità, soprattutto su ricorso della minoranza parlamentare, che esercita così proprio su queste particolari leggi un controllo di primaria importanza. Sul ruolo del Conseil constitutionnel in materia di bilancio e in generale sulla recente riforma costituzionale, si vedano J.-P. Camby, *La LOLF et le Conseil constitutionnel*, *Revue française de finances publiques*, 2006, 67-76 e G. Delle Donne, *Le procedure di bilancio tra equilibri delle forme di governo e ricerca della stabilità economica: una ricostruzione comparatista delle esperienze francese e tedesca*, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, spec. 481.

<sup>64</sup> Définir les modalités d'association des collectivités territoriales à l'effort de maîtriser des comptes des administration publiques, p. 24 e s.

perequativi a favore dei comuni e delle altre collettività territoriali, proprio nel momento in cui le collettività rivendicavano una riforma della fiscalità che favorisse ampie forme di autonomia<sup>65</sup>.

#### 7. L'adozione della Golden rule nel Regno Unito

Il Governo laburista inglese nel giugno 1998 introduce, all'interno del 'Code for Fiscal Stability', una nuova disciplina fiscale necessaria per centrare gli obiettivi di stabilità, di crescita e di occupazione<sup>66</sup>. Anche il Regno Unito, dunque, si converte a una serie di regole sufficientemente stringenti sia per rispondere al Patto di stabilità comunitario, sia perché la riforma ha consentito al governo Blair di scaricare su meccanismi normativi quasi automatici la responsabilità di scelte di politica economica molto impopolari e volte a intraprendere una dura politica dei tagli alla spesa pubblica<sup>67</sup>. Già allora alcuni economisti criticarono questa tendenza a contrastare il disavanzo solo con l'adozione di norme fiscali a volte troppo lassiste, a volte troppo rigide destinate in entrambi i casi a essere ignorate<sup>68</sup>.

Le due discipline normative riguardano la Golden rule e la sostenibilità degli investimenti e prevedono che il debito pubblico non debba superare il 40% del PIL<sup>69</sup>. Il pacchetto di nuove regole fu completato dal conferimento della piena indipendenza alla banca centrale col Bank of England Act 1998, alla quale però furono anche sottratte le funzioni di vigilanza conferite a un'*authority*, la Financial Services Authority<sup>70</sup>.

L'attuale coalizione governativa, composta da conservatori e liberali, che si è insediata nel maggio 2010, ha subito trasferito i poteri di controllo e di vigilanza sui vincoli imposti dalla Golden rule dal Tesoro a un'istituzione indipendente, il the Office for Budget Responsibility (OBR)<sup>71</sup>, che si occupa anche di fornire al Parlamento e al Governo le previsioni economiche per gli anni successivi. Giuridicamente tale ufficio si configura come un'agenzia che svolge un ruolo di raccordo con il Parlamento e in particolare con la Commissione Tesoro della Camera dei Comuni. Quest'ultima ha un potere di veto sulla nomina dei tre componenti del consiglio dell'agenzia e il potere di nomina dei tre componenti spetta al Cancelliere dello Scacchiere. Essa svolge, inoltre, un'attività di supporto tecnico al lavoro del Governo e della House of Commons anche per quanto riguarda l'attività di predisposizione del bilancio<sup>72</sup>.

#### 8. Gli altri Paesi europei. Cenni.

La nuova Costituzione ungherese, approvata con un *iter* criticato e discutibile<sup>73</sup>, ha tentato di adottare una

<sup>65</sup> Si veda sul punto, M-C. Steckel, *La réorganisation territoriale par la recentralisation financière: une tragédie française?*, VIIIème Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, Nancy, 16 - 18 juin 2011 Atelier 8 : *Aspects territoriaux*, disponibile sul sito: [www.droitconstitutionnel.org/congresNancy](http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy).

<sup>66</sup> HM Treasury, *Economic and Fiscal Strategy Report 1998: Long Term Stability and Investment*, Stationery Office, London, 1998, pubblicato nel sito:

([http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/uk\\_economy/economic\\_and\\_fiscal\\_strategy\\_report\\_1998/ukecon\\_efsr\\_index.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/uk_economy/economic_and_fiscal_strategy_report_1998/ukecon_efsr_index.cfm)).

<sup>67</sup> P. Burnham, *New Labour and the politics of depoliticisation*, *The British Journal of Politics & International Relations*, n. 3, 2001, 127-149.

<sup>68</sup> Così C. Wyplosz, *Fiscal Policy: Institutions versus Rules*, *National Institute Economic Review* n.1, 2005, 64-78. L'Autore propone di ricorrere a decisioni da parte di istituzioni politiche responsabili, che permettano alle Banche centrali di poter far leva sull'inflazione e che in generale si prefiggano di ridurre il debito nel lungo periodo.

<sup>69</sup> Per una giudizio tendenzialmente negativo sulle ricadute sul piano nazionale del Patto di stabilità e della Golden rule, perché potrebbero ridurre sensibilmente la quota di investimenti pubblici, si vedano F. Balassone, D. Franco, *Public Investment, the Stability Pact and the 'Golden Rule'*, *Fiscal Studies*, 2000, 207-229.

<sup>70</sup> Per una ricostruzione della normativa si veda A. Roselli, *La Golden Rule per il pareggio di bilancio nel Regno Unito, Aperta contrada*, 16 dicembre 2011.

<sup>71</sup> Quest'ultimo ha pubblicato il suo primo Rapporto, il Fiscal Sustainability Report, il 13 luglio 2011. Per approfondimenti si vedano D. Heald, G. Georgiou, *The Macro-Fiscal Role of the U.K. Whole of Government Account*, *Abacus*, n. 4, 2011, 446-476.

<sup>72</sup> Si veda il sito [www.budgetresponsibility.independent.gov.uk](http://www.budgetresponsibility.independent.gov.uk) e in particolare i Fiscal sustainability Reports, che ogni anno l'autorità presenta al Parlamento.

<sup>73</sup> La Costituzione ungherese, che è entrata in vigore il 1° gennaio 2012, è stata approvata alla maggioranza dei due terzi, ma dal solo partito conservatore e ha un carattere nazionalista e a tratti xenofobo. E' è stata oggetto di critiche da parte della Commissione di Venezia, in merito alla protezione dei diritti umani, e di una proposta di risoluzione comune da parte del Parlamento europeo presentata

peculiare Golden rule al fine di rispondere alle richieste dell'Unione in merito alla riduzione del deficit.

Già in precedenza la Costituzione era stata emendata per limitare l'intervento della Corte costituzionale in materia finanziaria, proprio perché l'azione governativa fosse più libera nell'introdurre riforme rigorose richieste anche dal Fondo monetario, sebbene si trattasse di riforme di dubbia costituzionalità, lesive della tutela dei cittadini<sup>74</sup>.

La Repubblica magiara non ha ancora adottato l'euro come moneta comune, ma nonostante ciò ha voluto (o meglio ha dovuto) inserire nella Carta fondamentale regole che limitano le scelte di politica economica che possano essere in contrasto con la finalità primaria di pareggio di bilancio e ciò proprio al fine di rendere più credibile la sua candidatura a Paese della zona euro. L'Ungheria, cioè, deve dimostrare la buona volontà, visto che possiede un debito che supera notevolmente la soglia del 60% prevista dal Patto di stabilità e un disavanzo che è ormai oltre il 6% del PIL. L'Ungheria è oggetto di una procedura per disavanzo eccessivo dal luglio 2004, quando il Consiglio le ha anche rivolto una raccomandazione a norma dell'articolo 104, paragrafo 7 del Trattato<sup>75</sup>. Il Consiglio ha formulato successive raccomandazioni nel marzo 2005 e nell'ottobre 2006; quest'ultima raccomandazione prevedeva misure volte a correggere entro il 2009 il disavanzo dell'Ungheria. L'attuale situazione economica non ha reso possibile tale correzione e anzi l'Ungheria ha ottenuto un prestito di 6,5 miliardi di Euro dall'Unione Europea nel 2008. Poiché non ha raggiunto l'obiettivo nemmeno nel 2011, ha almeno introdotto in Costituzione le misure giuridiche richieste per un ritorno in termini ragionevoli (ma non indicati esplicitamente) al pareggio di bilancio in Costituzione.

L'art. 36, comma 4, della Costituzione ungherese, che è contenuto nel Titolo riguardante la finanza pubblica e il bilancio dello Stato centrale, prevede un freno all'indebitamento che può essere superato sia nei periodi di "special legal circumstances"<sup>76</sup>, che è condizione molto vaga e poco restrittiva, sia nei casi in cui si debbano adottare speciali misure necessarie per contrastare una significativa decrescita dell'economia nazionale. Questa formula sibillina potrebbe sospendere a tempo indeterminato la clausola sul pareggio di bilancio o anche non adottarla mai, viste le condizioni di salute dell'economia ungherese. L'art. 37, comma 2 stabilisce, inoltre, che l'indebitamento non debba superare, in via generale, la metà del valore del prodotto interno lordo realizzato nell'anno precedente.

Le norme contenute in Costituzione non sono direttamente applicabili e non prevedono controlli adeguati: la Banca centrale ungherese è legata strettamente al potere Esecutivo e i controlli che la Corte costituzionale può effettuare, ex art. 24, comma 4 della Costituzione sulla conformità delle leggi di bilancio ai parametri previsti all'art. 36 e 37 Cost., sono vaghi<sup>77</sup>.

Per quanto riguarda gli altri Paesi dell'Unione europea, la Costituzione austriaca conteneva già meccanismi in grado di predisporre vincoli di spesa più o meno provvisori e contempla anche meccanismi di compensazione atti a far fronte a situazioni eccezionali (art. 51 A). Eppure, anch'essa ha annunciato di voler

---

il 1° luglio 2011. Sulla nuova Costituzione si vedano M. De Simone, *Ungheria: la nuova Costituzione. Verso una deriva autoritaria?*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (16 settembre 2011); E. Sorda, *Ungheria. Approvata la nuova Costituzione*, [www.dpce.it/online/](http://www.dpce.it/online/), n. 3, 2011.

<sup>74</sup> L'emendamento alla Costituzione è del novembre 2010 ed è seguito a uno scontro molto acceso tra Corte costituzionale e il Parlamento, che ha avuto luogo nell'ottobre 2010, poiché quest'ultimo aveva approvato una legge retroattiva sulle liquidazioni dei lavoratori del pubblico impiego, al fine di colmare una parte del disavanzo statale. L'emendamento, dunque, aveva lo scopo di sottrarre gran parte delle leggi finanziarie al controllo della Corte costituzionale. Sul punto si veda E. Sorda, *Ungheria. Approvato un emendamento alla Costituzione per limitare i poteri della Corte costituzionale in materia di tassazione e fondi pubblici*, [www.dpce.it/online/](http://www.dpce.it/online/), n. 1, 2011.

<sup>75</sup> Raccomandazione 52004SC0819.

<sup>76</sup> Dal testo inglese, pubblicato in:

[http://tasz.hu/files/tasz/imce/constitution\\_in\\_english\\_government\\_version.pdf](http://tasz.hu/files/tasz/imce/constitution_in_english_government_version.pdf).

<sup>77</sup> Sulla scorta dell'enunciato dell'art. 36, comma 4: "The Parliament may only adopt law on a Central Budget that does not result in the increase of the level of state debt"; la Corte costituzionale, inoltre, deve valutare la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 16, comma 5, che sono difficili da stimare: "Stipulations of paragraph (4) may only be disregarded during a period of special legal circumstances to the extent required to alleviate the condition leading to the introduction of special measures, and in case of the continued and significant decline of the national economy, to the extent required to reinstate the balance of the national economy."

modificare la Costituzione (Consiglio dei Ministri 11-11- 2011) per adottare misure più rigorose, che prevedano meccanismi di allerta e di controllo simili allo *Schuldenbremse* tedesco.

Per la risoluzione del freno all'indebitamento in Parlamento il governo ha bisogno del consenso di almeno un partito di opposizione, giacché non ha la maggioranza costituzionale. Il Cancelliere Werner Faymann (SPÖ) ha quindi indirizzato un appello all'opposizione, affinché si senta coinvolta nell'approvazione della modifica costituzionale.

Anche il Portogallo sta pensando alla "Regra de ouro". La notizia è stata riferita alla stampa non da fonti nazionali, ma dal vicecommissario dell'Unione europea, ospite del centro Jean Monnet a Lisbona. Non è chiaro se sarà inserita in Costituzione o sarà disciplinata con legge<sup>78</sup>. In verità, nel vertice informale del Consiglio europeo del 30 gennaio 2012 è stato messo a punto, da parte di tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica ceca, un nuovo Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria (il cosiddetto "*fiscal compact*"). Secondo questo Trattato, che sarà firmato dagli Stati membri probabilmente nel prossimo Consiglio europeo del 1° e 2 marzo 2012, questi dovranno inserire tale "regola del pareggio di bilancio" nei sistemi giuridici nazionali, preferibilmente a livello costituzionale (art. 3 del Patto) e ciò dovrà avvenire entro un anno dall'entrata in vigore del trattato<sup>79</sup>.

Nonostante l'importanza del nuovo Trattato, che limita ulteriormente la sovranità degli Stati membri, è stato redatto da un gruppo di lavoro composto di rappresentanti degli Stati membri, della Commissione europea, di un rappresentante del Regno Unito (come osservatore) e di tre rappresentanti del Parlamento europeo, che avevano il compito di riferire periodicamente alle Commissioni affari costituzionali e affari economici e monetari del Parlamento Europeo. Nella Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2012 sono, infatti, enunciate una serie di perplessità per il metodo seguito, che è quello di un nuovo accordo intergovernativo. Il Parlamento ritiene che i principali obiettivi si potevano raggiungere in modo più efficace attraverso misure adottate nell'ambito del diritto dell'Unione ed è convinto che solo avvalendosi del metodo comunitario l'Unione monetaria potrà divenire una vera unione economica e fiscale. Rispetto ai contenuti, la Risoluzione ha ribadito la necessità di rafforzare il coinvolgimento del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, nei rispettivi ambiti di competenza e rafforzando la cooperazione tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, che deve avvenire in modo conforme ai trattati UE, a norma dell'articolo 9 del protocollo (n. 1) ai trattati.

#### 9. La riforma costituzionale in Italia

L'articolo 81 Cost. ancora vigente non prevede il pareggio di bilancio in senso stretto. Nel dibattito in Assemblea costituente la questione fu discussa, ma si preferì non inserirlo esplicitamente in Costituzione<sup>80</sup>, anche se l'indicazione "tendenziale" di equilibrio di bilancio è comunque rintracciabile nell'ultimo comma dell'art. 81, che impone a qualunque legge che preveda nuove spese d'indicare i mezzi per farvi fronte<sup>81</sup>. La finalità dell'art. 81 Cost. era dunque quella di prevedere "una gestione della politica finanziaria statale, impostata dal governo e consentita dal Parlamento, ma condotta comunque in maniera ordinata"<sup>82</sup>. Quel che l'articolo prescrive è dunque un *iter* che impedisca spese non concordate e non rientranti nell'indirizzo politico, formulando così un implicito deterrente alla crescita della spesa pubblica. Il meccanismo non ha funzionato alla perfezione e la spesa è cresciuta a dismisura e da questa precedente esperienza si potrebbe dedurre che l'imposizione di autovincoli costituzionali non costituisce di per sé un rimedio efficace. Ciò non vuol dire che soprattutto negli ultimi anni non si sia prestata attenzione alla materia contabile sia dal punto di vista dell'armonizzazione tra lo Stato e le Regioni con la scrittura del nuovo 119 Cost, sia dal punto

<sup>78</sup> Diaro de noticia, *Portugal vai encontrar solução para limitar déficit*, 11 gennaio 2012.

<sup>79</sup> Si veda, per maggiori informazioni sul nuovo Trattato, il Dossier di documentazione della Camera dei Deputati, XVI Legislatura, n. 202, *Progetto di trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria*, 25 gennaio 2012.

<sup>80</sup> A. Pirozzoli, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4, 2011, 5.

<sup>81</sup> Come ricorda G. Bognetti, *Costituzione e bilancio dello stato: il problema delle spese in deficit*, *Nomos*, n.3, 2008, 17 e ss.

<sup>82</sup> *Ibidem*.



di vista legislativo, introducendo nuove regole di presentazione dei documenti contabili e favorendo un dialogo più fruttuoso tra Parlamento e Governo sulla programmazione finanziaria e sull'indirizzo politico in materia di bilancio<sup>83</sup>: proprio al fine di conformarsi alle scadenze imposte dall'Unione europea si è approvata la legge di contabilità pubblica (L. 31 dicembre 2009, n. 196), poi modificata dalla L. 7 aprile 2011, n. 39 che anticipa il documento di economia e finanza all'aprile di ogni anno. La disciplina più recente ha perciò apportato miglioramenti alla funzione di indirizzo politico in materia finanziaria e alla razionalizzazione anche temporale della presentazione dei piani annuali che sono già in linea con le prescrizioni contenute nel Patto di stabilità e crescita europeo. Tuttavia, la lettera del Presidente del consiglio Berlusconi all'Unione nell'ottobre 2011 (in risposta alla lettera inviata gli nell'agosto precedente dalla BCE) ha creato un'aspettativa ormai difficilmente eludibile rispetto all'approvazione di un "autovincolo" forte che non può non concretizzarsi in una riforma costituzionale e che sembra ormai il solo strumento utile per rassicurare l'Europa e i mercati.

La riforma, ormai avviata, suscita, tuttavia, qualche incertezza teorica e alcune difficoltà pratiche.

Tra le incertezze teoriche vi è quella che riguarda la struttura della nostra Carta costituzionale: non esiste una materia economica autonoma come nella *Wirtschaftsverfassung*<sup>84</sup>, perché l'unitarietà del testo costituzionale la lega strettamente alla materia sociale e ai diritti<sup>85</sup>. La particolare struttura della nostra Costituzione, che prevede un catalogo lungo e dettagliato dei diritti senza distinguere tra diritti di libertà e diritti sociali, incide profondamente sul modo di leggere le disposizioni economiche. Queste non sono separate nettamente dalle altre norme perché in esse vi è sempre un riferimento alla protezione sociale, all'utilità sociale che costituisce il fine ultimo anche delle norme sui rapporti economici. Non vi è una vera e propria separazione tra Stato sociale e mercato e le stesse norme economiche trovano un limite proprio nei valori sociali. In altre parole, se la Costituzione è una, al modificarsi della parte cosiddetta economica, pur volendo ipotizzare che esista, davvero si modificherebbero in modo incisivo anche le finalità della Costituzione.

Dal punto di vista pratico, le incertezze sono più di una e sono legate al dubbio che l'inserimento in Costituzione abbia poi un'efficacia effettiva sul raggiungimento dell'equilibrio di bilancio; sono legate al fatto che la rigidità della regola possa rivelarsi controproducente perché limiterebbe in modo eccessivo il margine di manovra delle maggioranze politiche e perché impedirebbe investimenti pubblici necessari alla crescita del Paese<sup>86</sup>.

Nonostante le perplessità, la riforma costituzionale procede spedita e ciò è dovuto soprattutto all'urgenza di dare risposte in sede comunitaria per rassicurare l'Europa e i mercati, così com'è stato per gli altri Paesi che hanno approvato riforme senza un vero e proprio dibattito pubblico.

Il progetto di legge è stato approvato in prima lettura senza alcun emendamento<sup>87</sup> e questo è un segnale inconfutabile dell'urgenza della revisione<sup>88</sup>, che si appresta a essere votata appena saranno trascorsi i tre mesi necessari per la seconda deliberazione<sup>89</sup>.

<sup>83</sup> Sul tema si veda G. Rizzoni, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, cit. e G. Rivosecchi, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n.1, 2012.

<sup>84</sup> Per l'analisi delle Costituzioni economiche in Germania si veda G.U. Rescigno, *Costituzione economica*, *Enc. Giur.*, vol. X, Treccani, Roma, 2001, 6.

<sup>85</sup> La Costituzione economica non si può distinguere da altre parti della Costituzione, così M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 5.

<sup>86</sup> I motivi della contrarietà al pareggio di bilancio sono più chiaramente elencati da M. Luciani, *Pareggio di bilancio: sei motivi per non toccare la Costituzione*, *L'Unità*, 29 ottobre 2011.

<sup>87</sup> Per dare conto dei tempi stringati con cui si è approvata la riforma costituzionale, si riportano le tappe che finora ha seguito il procedimento di revisione costituzionale in prima lettura: l'esame in Commissione alla Camera dei Deputati è iniziato il 5 ottobre 2011 e si è concluso il 10 novembre; la discussione in Assemblea è iniziata il 23 novembre e si è conclusa dopo soli 7 giorni e il 15 novembre è stato approvato il testo unificato deliberato in prima approvazione. Al Senato l'esame in Commissione è iniziato il 7 dicembre 2011 e si è concluso il 14 dicembre 2011; i senatori hanno approvato in prima lettura il 15 dicembre 2011 il testo già approvato dalla Camera senza apportare modifiche.

La riforma modifica gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. Redatta in fretta, frutto dell'unificazione di più disegni di legge, risente di uno scarso confronto tra le forze politiche: alcuni senatori durante l'esame in aula hanno espresso un parere negativo poiché il progetto è stato approvato in modo rapido e senza il necessario dibattito<sup>90</sup>. Si tratta per di più di un testo lacunoso nei contenuti e poco incisivo per lo scopo che si prefigge, poiché non pone vincoli o sanzioni al disavanzo in quanto tale, né vieta il ricorso all'indebitamento (clausola che è stata più volte richiesta dall'Unione europea, da ultimo nel Consiglio del 7 e 8 dicembre 2011). Appronta però un apparato procedurale che dovrebbe assicurare che nel ciclo economico - costituito da fasi talora avverse e talora favorevoli - i bilanci pubblici siano predisposti in modo da garantire un equilibrio complessivo.

La riforma dell'art. 81 Cost., in altri termini, non aggiunge nulla ai vincoli già previsti dalla normativa comunitaria e a quelli imposti nel nostro ordinamento dagli artt. 11 e 117, comma 1, Cost. (che rende peraltro vincolanti anche per le Regioni i limiti previsti dal patto di stabilità europeo)<sup>91</sup>. La scelta di adottare un vincolo più vicino alla *Golden rule* che non allo *Schuldenbremse* tedesco e di aderire a un modello dinamico di raggiungimento del pareggio di bilancio<sup>92</sup> lascia intendere che nella sostanza il testo della riforma preveda ampi margini di contrattazione politica e che possa mantenere un grado di elasticità molto ampio. Ciò conferma che la stessa finalità poteva essere raggiunta anche mantenendo l'attuale testo dell'art. 81 Cost.

La novità è invece contenuta nell'art. 5 del progetto di riforma perché stabilisce, seppure sommariamente, i contenuti obbligatori della legge rinforzata che - ai sensi del nuovo art. 81 ultimo comma - deve essere votata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Se l'art. 81 rinvia a questa legge l'individuazione dei criteri volti a stabilire un equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito, l'art. 5 del progetto prevede, tra l'altro, che tale legge definisca quando giuridicamente si è in presenza di una grave recessione economica, di una crisi finanziaria e di calamità naturali, condizioni che consentono di ricorrere all'indebitamento e di sfiorare il *deficit*<sup>93</sup>.

Sicuramente di grande portata e d'interesse generale è la modifica apportata all'art. 117 Cost. proprio dopo la sistemazione che ne era riuscita a dare la Corte costituzionale. L'armonizzazione dei bilanci, che effettivamente aveva creato tante difficoltà interpretative nella sua accezione di potestà legislativa concorrente, nella riforma diventa potestà legislativa statale, in linea con l'interpretazione che ne aveva dato

<sup>88</sup> Sull'effettiva urgenza si esprime lo stesso relatore del progetto, il Sen. Azzollini, nella seduta antimeridiana del 15 dicembre al Senato: In conclusione, il Governo ha scelto di dare priorità alla contingenza economica, ma la maggioranza ha assecondato questo intento.

<sup>89</sup> Questa rapidità è vista come un fattore positivo e come una prova del comune sforzo verso il risanamento da G.M. Salerno, *Alla prova del nove la via europea e sovranazionale per la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, Guida al diritto-il sole 24 ore, n. 4, 21 gennaio 2012, 6.

<sup>90</sup> Così il sen. Fleres (CN-Io Sud-FS) nel dibattito al Senato nella seduta antimeridiana del 15 dicembre 2011 che come altri (Sen. Rossi e Legnini stessa seduta) ha criticato l'uso della locuzione "equilibrio di bilancio" nel disegno di legge al posto di "pareggio di bilancio", che richiederebbe una politica di rigore superiore.

<sup>91</sup> Il nuovo articolo 81 dispone: Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento 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.

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

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 se non 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».

<sup>92</sup> Sulla distinzione tra i due modelli rinvio a G. Rivosecchi, *op. cit.*, 2 e s., che mette in guardia dai rischi di un modello dinamico, incentrato sulla contrattazione politica e senza schemi preordinati.

<sup>93</sup> E' del tutto condivisibile l'osservazione di G.M. Salerno, *op. cit.*, 8: non è dettata una specifica disciplina per delimitare e guidare, con un vincolo costituzionale che potrebbe anche farsi valere in sede europea, il processo di rientro dal debito pubblico che grava pesantemente sulla presente e futura gestione del bilancio statale; sul punto, invece, è rintracciabile soltanto un generico rinvio alle regole che saranno fissate nella legge di contabilità sulle attività di spesa (articolo 5, comma 1, lettera e)".

la Corte costituzionale<sup>94</sup>.

L'art. 119 Cost., che ha rappresentato una delle novità introdotte dalla riforma del Titolo V e che ha disciplinato il Patto di stabilità interna, è ora modificato per introdurre il necessario raggiungimento dell'equilibrio di bilancio per tutti gli enti territoriali (così come l'art. 2 del progetto lo prevede per le amministrazioni statali)<sup>95</sup>.

Nei rapporti tra Stato e Regioni s'introduce, inoltre, una formula ambigua (contenuta nell'art. 5, comma 1, lettera g) secondo la quale la legge rinforzata potrà stabilire le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali. Si potrebbe intendere in senso negativo l'affermazione e ritenere che in tempi di recessione, economica anche tale finanziamento, previsto dalla Costituzione, possa essere ridimensionato, visto che l'articolato estremamente vago non fornisce ulteriori informazioni, né chiarisce quali possano essere gli strumenti utilizzati allo scopo.

L'ultima osservazione riguarda l'autorità prevista dall'art. 5, comma 1, lettera f)<sup>96</sup> del progetto di riforma. Essa dovrà essere istituita dalla legge rinforzata di cui sopra e, sebbene sia stata criticata, rappresenta un modello già conosciuto in altre Costituzioni: un'entità parlamentare, ma neutrale, dotata di competenze tecniche necessarie per valutare e soppesare le complesse decisioni economiche.<sup>97</sup>

La previsione di questa autorità è stata più volte suggerita dall'Unione europea, in particolare dalla Direttiva 2011/85/UE e dal Regolamento comunitario del 23 novembre 2011 che, al fine di rafforzare il coordinamento e la sorveglianza dei processi di bilancio degli Stati, avevano indicato la necessità di servirsi di Enti indipendenti in grado di elaborare previsioni macroeconomiche imparziali e attendibili (dotate di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri) e di svolgere analisi indipendenti sull'osservanza dei vincoli di bilancio e anche di elaborare previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica<sup>98</sup>.

Il fatto è che questa istituzione è da tempo raccomandata sia dal Fondo monetario, sia dall'Unione europea per operare valutazioni che solo formalmente possono essere considerate di natura tecnico-amministrativa, ma che di fatto rappresentano un altro significativo esempio di proliferazione dei poteri neutri, che hanno il compito di prendere decisioni di grande rilievo, senza però essere chiamati ad assumersi la conseguente responsabilità politica.

---

<sup>94</sup> La norma costituzionale riconosce lo sforzo interpretativo, a volte acrobatico, svolto dalla Corte costituzionale al fine di dare un indirizzo unitario e statale alla materia finanziaria. Sul punto si consenta di rinviare a I. CIOLLI, *La "Supremacy clause" all'italiana. Regioni e strumenti finanziari davanti alla Corte costituzionale*, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n.1, 2011, 6.

<sup>95</sup> L'art. 2 del progetto di legge modifica l'art. 97 Cost. aggiungendo l'equilibrio di bilancio in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

<sup>96</sup> "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".

<sup>97</sup> Si riporta il parere della Commissione finanze e tesoro del Senato nella seduta del 13 dicembre 2011: "La Commissione infine, pur valutando positivamente l'introduzione di un organismo indipendente di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica, auspica che essa rappresenti il primo passo per la costituzione di una autorità indipendente dei conti pubblici in grado di garantire terzietà e indipendenza al servizio del Parlamento e del Governo, anche con il compito ulteriore di verifica e certificazione dei bilanci di tutta la pubblica amministrazione".

<sup>98</sup> In particolare si veda l'art. 4, comma 5, della Direttiva 2011/85/UE dell'8 novembre 2011 e il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2011) 821, 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, che in più parti menziona la necessità di un'autorità indipendente che si occupi di monitorare i bilanci degli Stati membri.