

COPERTURA FINANZIARIA E PAREGGIO DI BILANCIO: UN BINOMIO A RIME OBBLIGATE?

SOMMARIO: 1. Principio di copertura finanziaria e giurisprudenza costituzionale. – 2. La censurabilità delle variazioni nelle previsioni di copertura finanziaria. – 3. Le diverse varianti dell'unica fattispecie della mancata copertura. – 4. I principi di copertura e di pareggio nel «vecchio» art. 81 Cost. del 1948... – 5. ... e nel «nuovo» art. 81 Cost. del 2012.

1. Principio di copertura finanziaria e giurisprudenza costituzionale.

Nell'arco dell'anno 2012 la Corte costituzionale ha avuto ripetutamente occasione di pronunciarsi su un tema non nuovo, ma che negli ultimi tempi sta declinando secondo una lettura particolare: con la sent. n. 192 essa porta un ulteriore tassello ad una giurisprudenza che sta ponendo l'accento sul principio della copertura finanziaria quale presidio degli equilibri della finanza pubblica. In altre parole, la Corte sta compiendo un percorso di valorizzazione dell'art. 81, co. 4, Cost., che si fonda sul nesso che viene ravvisato tra il principio di copertura ed un altro principio, quello del pareggio del bilancio.

Non è certo di oggi l'utilizzo del parametro, da parte del giudice costituzionale, dell'art. 81, co. 4, Cost.: il tema è antico, e sarebbe possibile ricostruire sul punto un'ampia giurisprudenza¹, nonché un corposo dibattito dottrinario², che si sono interrogati sulla portata e sulla valenza del principio di copertura finanziaria. E tuttavia, malgrado la questione sia sentita da tempo nell'ordinamento ed abbia sollecitato il confronto di una significativa letteratura, essa viene posta negli ultimi tempi in forma nuova, estraendo dalla disposizione costituzionale un significato che parrebbe diverso ed originale, e che merita una rinnovata attenzione.

Ecco perché pare opportuno dedicare alla pronuncia un'apposita riflessione, che evidenzi la valorizzazione che in essa si compie dell'art. 81, co. 4, Cost., e che ripercorra le argomentazioni enunciate in decisioni che si sono accumulate nel corso di questi ultimi anni, e che la sent. n. 192 riafferma con altrettanta efficacia. Tuttavia, poiché tale lettura pare scoprire contenuti quasi innovativi nel disposto costituzionale, si ritiene poi necessario valutare proprio questo profilo, e dunque interrogarsi in quale misura il principio del pareggio del bilancio sia deducibile dall'art. 81 Cost., ed in particolare se esso sia ascrivibile all'obbligo di copertura delle leggi di spesa.

¹ Particolarmente rilevante è stata la giurisprudenza che fin dagli inizi dell'attività della Corte si è occupata del tema, come è ampiamente documentato da V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 22 ss., e si veda in particolare la nota (23). Per una ricostruzione più aggiornata si veda G. Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in questa *Rivista*, n. 3/2012.

Ma un filone del tutto peculiare è stato poi quello delle sentenze additive assimilabili, quanto agli effetti finanziari, a leggi di spesa. Per l'inquadramento della tematica si rinvia a AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Atti del seminario svoltosi in Roma l' 8 e 9 novembre 1991, Giuffrè, Milano, 1993.

² V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., è appunto uno dei contributi più significativi, ma che raccoglie una letteratura già ampiamente sviluppatasi fin dall'epoca liberale, e affinata dopo l'avvento della Costituzione del 1948.

La questione non è di poco conto se si considera che è appena intervenuta una revisione costituzionale, che introduce in maniera espressa il principio del pareggio nell'art. 81 Cost., evidentemente sulla base della considerazione che esso non sia, nella formulazione attuale, così chiaramente affermato. La riflessione è dunque destinata ad estendersi all'intervento di revisione che ha tratto origine dalla preoccupazione che il legislatore costituzionale, proprio in questo anno 2012, ha manifestato per l'assenza di un espresso principio generale di equilibrio del bilancio: tale revisione della Carta fondamentale è infatti volta, nelle sue intenzioni, a garantire più efficacemente la sana gestione finanziaria e contabile.

Il tema toccato dalla Corte costituzionale con la decisione in esame offre pertanto l'opportunità di ragionare sul cambiamento che la legge cost. n. 1/2012 introdurrà nell'ordinamento, imponendo non solo allo Stato ma a tutte le amministrazioni vincoli assolutamente stringenti al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi della finanza pubblica imposti dagli obblighi europei³. L'obiettivo del pareggio di bilancio – o meglio dell'«equilibrio tra le entrate e le spese» – perseguito da tale revisione appare pertanto già ampiamente avvertito dal giudice costituzionale, che negli ultimi tempi non perde occasione per additarlo⁴ come regola ormai irrinunciabile per la corretta attività di governo della “cosa pubblica” a tutti i livelli; la letteratura, d'altro canto, sta anch'essa dimostrando notevole attenzione al tema, e dunque risulterà interessante ragionare su come ha accolto la riscrittura della disposizione con solo e specifico riferimento al collegamento tra il principio della copertura e l'obiettivo del pareggio.

2. La censurabilità delle variazioni nelle previsioni di copertura finanziaria.

Un duplice ricorso è all'origine della sent. n. 192: un primo ricorso⁵ del Presidente del Consiglio dei ministri risale al mese di novembre 2011, e riguarda gli artt. 3, 11 e 31 l. reg. Abruzzo n. 35/2011 recante *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*; un secondo ricorso⁶ è del gennaio dell'anno successivo, e ha ad oggetto gli artt. 2 e 5 di una successiva normativa regionale, la l. n. 39/2011. In entrambi i casi la norma costituzionale della quale si lamenta la violazione è l'art. 81, co. 4, Cost., il cui principio di copertura finanziaria prescritto per le previsioni di spesa sarebbe in vario modo contraddetto dalle disposizioni della disciplina regionale.

Ciò avviene anzitutto – stante al primo dei due ricorsi – ad opera dell'art. 3 della legge abruzzese, che aggiunge nella legge finanziaria della Regione n. 1/2011 l'art. 15-*bis*: la nuova norma prevede un finanziamento di euro 1,6 milioni per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo attinto da voci di economie di spesa⁷; poiché tale somma non figura nella tabella delle economie riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2011, essa non sarebbe idonea a concorrere alla copertura dell'onere complessivo previsto per la valorizzazione dell'aeroporto.

Un'altra disposizione della l. n. 35/2011 reca modifiche alla legge finanziaria regionale: l'art. 11 introduce nell'art. 15 della l. reg. n. 1/2011 un finanziamento per le imprese operanti nel settore del turismo di euro 2 milioni attraverso il fondo FIRA (Finanziaria regionale abruzzese). Secondo il ricorrente, tale fondo

³ Benché, come osserva A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, n. 1/2012, p. 108, sia un luogo comune quello di credere che la revisione costituzionale discenda da veri e propri obblighi stabiliti da norme internazionali: il patto *Europlus* non vincola gli Stati europei a revisionare necessariamente i propri testi costituzionali.

⁴ La sensibilità del giudice costituzionale ad una particolare lettura dell'art. 81 Cost. è stata già posta all'evidenza da G. Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in questa *Rivista*, n. 3/2012. L'espressione usata dall'A., p. 5, per indicare la preoccupazione della Corte di dare già applicazione all'art. 81 revisionato è che essa «gioca d'anticipo» sul legislatore.

⁵ Ricorso n. 131, depositato in cancelleria l'8 novembre 2011, pubblicato in G.U.R.I. – Corte costituzionale, n. 52 del 14 dicembre 2011.

⁶ Ricorso n. 9, depositato in cancelleria il 17 gennaio 2012, pubblicato in G.U.R.I. – Corte costituzionale, n. 8 del 22 gennaio 2012.

⁷ Si tratta di quelle derivanti dall'attuazione della convenzione Agensud n. 78/88, attraverso la reiscrizione di pari importo sul capitolo di spesa 24242 – U.P.B. 06.02.004, denominato «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo – L.R. 8 novembre 2001, n. 57».

sarebbe già utilizzato per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo e, in tal modo le somme necessarie per l'aeroporto sarebbero insufficienti nella misura di euro 1,2 milioni.

Infine l'art. 31 della medesima disciplina dispone una variazione di bilancio in tema di interventi a favore dei malati oncologici: lo Stato contesta che tale variazione non sia neutra rispetto agli equilibri del bilancio stesso, comportando un saldo negativo di euro 1,9 milioni.

La Regione Abruzzo non si è costituita con riguardo a questo primo ricorso, mentre lo ha fatto a seguito del successivo, quando il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato alcune disposizioni – gli artt. 2 e 5 – della legge regionale n. 39/2011 intitolata *Disposizioni in materia di entrate*: queste hanno sostituito rispettivamente gli artt. 3 e 31 della legge regionale n. 35/2011 ma, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, senza che sia conseguentemente venuto a cessare il motivo dell'impugnazione.

Infatti l'art. 2 sostituisce, nell'art. 3 della disciplina regionale precedente, quanto previsto dall'art. 15-*bis*, e ciò avviene introducendo l'impiego di alcune economie di spesa per il finanziamento degli interventi volti a valorizzare l'Aeroporto d'Abruzzo. In particolare una parte della somma (euro 1,2 milioni) proverrebbe da economie vincolate relative al fondo unico per le agevolazioni alle imprese; un importo di poco superiore (euro 1,6 milioni) deriverebbe dalle economie di spesa preventivamente accertate e riguardanti l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. In entrambi i casi i capitoli di spesa interessati sarebbero ben diversi da quelli previsti dalla legge n. 35; ma soprattutto, a parere del ricorrente, la questione ben più problematica sarebbe rappresentata dal fatto che il rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2010 non risulterebbe approvato, con la conseguenza che l'ammontare completo così previsto (euro 2,8 milioni) non sarebbe effettivamente utilizzabile.

L'altra disposizione, l'art. 5, integra invece le previsioni relative agli interventi a favore dei malati oncologici: lo fa quantificando una disponibilità di euro 200 mila, derivanti dall'applicazione di una legge regionale del 2004 in materia di recupero dei sottotetti, ma soprattutto affidando ad un provvedimento della Giunta regionale la copertura finanziaria. Il ricorso governativo sostiene tanto l'aleatorietà delle stime quanto la censurabilità del rinvio a provvedimenti della Giunta regionale e degli uffici finanziari per la determinazione della copertura finanziaria, che invece l'art. 81, co. 4, Cost. demanda in via preventiva al solo legislatore, in questo caso quello regionale.

Nel ricorso si invocano, oltre all'art. 81 Cost., i «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica» rappresentati dall'art. 17 della l. n. 196/2009, la cui finalità ultima è la preservazione dell'unità economica della Repubblica ai sensi dell'art. 120 Cost.: disposizione che opera, quindi, da norma interposta e che, nel disciplinare le modalità di determinazione della copertura finanziaria, ha indubbiamente rafforzato gli strumenti finalizzati ad un'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura sia sul piano delle tipologie di copertura ammissibili, che su quello della portata temporale del vincolo costituzionale⁸.

In merito alla difesa utilizzata dalla resistente, va detto anzitutto che essa qualifica la mancata approvazione del bilancio consuntivo regionale come un argomento inconferente: con riguardo alla contestazione inerente l'art. 2, la Regione ritiene che l'assenza di un bilancio consuntivo regolarmente approvato non impedisca l'iscrizione di appositi fondi e la riassegnazione di economie relative a contributi statali e comunitari con vincolo di destinazione. Mentre in relazione alla seconda censura, secondo la Regione la norma di natura primaria già individua espressamente la copertura finanziaria: alla Giunta regionale è affidata semplicemente la concreta attuazione della stessa sulla base della disponibilità finanziaria nel frattempo maturata, ed in ogni caso nei limiti delle entrate preventivamente accertate. Non si pone, pertanto, un problema di violazione delle attribuzioni costituzionali del legislatore regionale.

3. Le diverse varianti dell'unica fattispecie della mancata copertura finanziaria.

⁸ Cfr. ancora G. Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore*, cit., p. 8.

La Corte decide per la riunificazione dei ricorsi a fronte della coincidenza delle violazioni prospettate, e procede ad un'interessante classificazione per gruppi delle questioni, che si caratterizzano per specifiche tipologie di censure. Se è vero che i ricorsi scaturiscono dal contrasto di una medesima norma costituzionale, l'art. 81, co. 4, Cost., tuttavia il giudice è in grado di distinguere tre diverse varianti di mancata copertura⁹.

La prima ipotesi è quella dell'utilizzo di economie realizzate in esercizi precedenti, per la copertura di nuove e maggiori spese dell'esercizio di competenza; la seconda si manifesta sotto forma di un saldo finanziario incongruente con il principio di neutralità contabile della variazione di bilancio; mentre la terza riguarda il collegamento vincolato tra partite di entrata e spesa di parte corrente. La Corte procede dunque al vaglio di ciascuna delle tre situazioni, rispetto alle quali accerta invariabilmente la sussistenza della violazione e dunque dichiara l'illegittimità costituzionale. E lo fa attingendo ad una giurisprudenza costante e consolidata, che si trova a coincidere con le valutazioni prospettate dall'Avvocatura dello Stato.

Circa il primo profilo, quello dell'utilizzo di economie realizzate in esercizi precedenti, il dato da cui partire è l'assenza del bilancio consuntivo proprio dell'esercizio precedente a quello relativo alla variazione disposta dalla legge impugnata. Il giudice costituzionale respinge le ragioni della difesa regionale, richiamando la sua costante posizione in merito al fatto che la copertura delle spese, per rispondere ai canoni dell'art. 81, co. 4, Cost., debba essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale: appartengono a tale filone giurisprudenziale le sentt. n. 106 e n. 68/2011, n. 141 e n. 100/2010, n. 213/2008, n. 384/1991 e n. 1/1966, nonché due pronunce del 2012, le sentt. n. 70 e n. 115.

È a partire dalla sent. n. 213/2008 che la Corte costituzionale ha proceduto più sistematicamente a redigere una sorta di «statuto» della copertura finanziaria, affermando che essa deve essere – come già si è detto – credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sent. n. 1/1966); che è aleatoria se non tiene conto che ogni anticipazione di entrate ha un suo costo (sent. n. 54/1983); che l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, considerando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sent. n. 384/1991); e, infine, che è vincolante anche per le Regioni a statuto speciale (da ultimo, sent. n. 359/2007).

Sulla specifica questione della copertura ricavata da risultati di amministrazione degli esercizi precedenti è già intervenuta la sent. n. 70/2012, che ha chiarito che detta copertura deve trovare analitico e congruente riscontro negli esiti dell'ultimo esercizio – e dunque nel documento formale «bilancio consuntivo» che riassume l'andamento del predetto esercizio – antecedente a quello cui si riferisce la risorsa utilizzata: solo l'accertata esistenza di un avanzo di amministrazione permette di introdurre le risorse liberate ed un loro impiego nell'esercizio successivo. Pertanto, come si esprime ora la Corte, «nessuna risorsa può essere "estratta" da esercizi precedenti senza la previa verifica della sua disponibilità giuridica e contabile in sede di approvazione del bilancio consuntivo»¹⁰. L'unica deroga a tale principio generale può verificarsi solo nel caso di fondi vincolati rimasti inutilizzati al termine degli esercizi precedenti, per i quali diventa ammissibile l'utilizzo quando permangano le finalità perseguite attraverso il loro originario stanziamento.

Il passaggio logico che la sent. n. 192 compie, a questo punto, è quello di collegare tale principio generale a quello della tutela degli equilibri di bilancio che la Corte rinviene, al pari del principio di copertura finanziaria, nell'art. 81, co. 4, Cost.: si afferma, infatti, che l'impossibilità di utilizzare avanzi di amministrazione non accertati nel bilancio consuntivo precedente costituisce «una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria», posto che invece un tale utilizzo rappresenterebbe una sottrazione di

⁹ Si rinvia a D. Morgante, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 17/2012, per un'analisi di particolare precisione sul principio in esame: il contributo si sofferma anche sulla decisione qui commentata, nonché sulla n. 70 e sulla n. 115 di questo stesso anno.

¹⁰ La sent. n. 70/2012 si esprime in maniera analoga, ovvero che «nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente».

componenti attive effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell'avanzo, e non potrebbe che comportare «eventuali saldi negativi del conto consuntivo». Tale pratica viene dal giudice costituzionale qualificata «sostanzialmente elusiva della salvaguardia degli equilibri complessivi di bilancio», e neanche espressioni quali «riprogrammazione delle economie di spesa» ed «economie vincolate», a cui il legislatore dell'Abruzzo ha fatto ricorso per aggirare questo primo fondamentale criterio di contabilità, possono riuscire nell'intento di legittimarla¹¹.

La regola della previa approvazione del bilancio consuntivo diventa perciò, per effetto di una lettura che esalta la forza espansiva dell'art. 81, co. 4, Cost., «esplicazione del più generale principio di equilibrio del bilancio», che la medesima disposizione costituzionale già conterrebbe nella formulazione attuale; e che farebbe di tale disposizione un «presidio degli equilibri di finanza pubblica». Il mancato inserimento della risorsa contestata e la mancata previa approvazione del bilancio consuntivo dell'anno precedente sono due facce della stessa medaglia, intrinsecamente collegate da un nesso di causalità necessario.

La seconda manifestazione del principio di copertura emerge in relazione a saldi finanziari incongruenti con il principio di neutralità contabile della variazione di bilancio¹²: l'importo necessario per la realizzazione degli interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo è costituito in parte da risorse destinate ad altre spese – nello specifico, spese per la valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo – che in una certa misura sono anche già state utilizzate. La copertura preventivata è pertanto deficitaria, in quanto non è quella che si può effettivamente garantire: la doppia imputazione di spesa contenuta nella l. reg. n. 35/2011 determina pertanto un'incongruenza dei saldi della variazione, che rende incostituzionale la disposizione impugnata. Quest'ultima è stata, invero, sostituita dalla norma del 2012 che ha integrato il bilancio dell'anno precedente: ma la Corte ritiene che non possa essere accertata la mancata applicazione della norma sostituita durante il periodo della sua vigenza, e che pertanto non possa essere dichiarata cessata la materia del contendere.

L'ultimo profilo del principio della copertura finanziaria, quello del collegamento vincolato tra partite di entrata e spesa di parte corrente¹³, viene valutato in relazione alla terza variazione di bilancio oggetto di impugnazione.

L'art. 31 della legge regionale, che destina entrate di parte corrente a interventi in materia sociale, è stato oggetto di diverse formulazioni: se nella l. n. 35/2011 a fronte di uno stanziamento di spesa di euro 1,5 milioni compariva una previsione di entrata con un saldo negativo di euro 400 mila, nella l. n. 39/2011 il legislatore regionale si limita ad aumentare le corrispondenti partite di spesa e di entrata di euro 200 mila.

Se dunque la prima disposizione determinava – dal punto di vista finanziario – uno squilibrio del bilancio, la seconda presenta apparentemente la necessaria neutralità contabile. E tuttavia il vizio della seconda normativa rispetto all'art. 81, co. 4, Cost. è addirittura duplice: riguarda, infatti, da un lato i criteri seguiti per la stima finalizzata ad assicurare copertura economica alla spesa introdotta con la legge impugnata; e dall'altro il principio di unità del bilancio.

Circa la prima violazione, essa discende dall'esigenza che la copertura di nuove spese sia ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza «in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare»: molteplici sono le decisioni che hanno ribadito tale criterio, ed in particolare vengono richiamate le sentt. n. 106 e n. 68/2011, n. 141 e n. 100/2010. In questa ultima decisione la Corte ha, infatti, riaffermato¹⁴ che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e

¹¹ Il giudice specifica infatti che «quando si siano verificate economie di spesa, gli esiti contabili non possono fuoriuscire dalle due ipotesi alternative di permanenza del vincolo specifico, cui collegare la relativa reinscrizione, oppure di sopravvenienza attiva vera e propria, che si riversa – quale componente positiva – nella aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione, nel caso in cui l'obiettivo sotteso al vincolo sia stato realizzato».

¹² Sul punto si rinvia ancora a D. Morgante, *Il principio di copertura finanziaria*, cit., p. 25 ss.

¹³ Anche su tale aspetto il rinvio è all'analisi di D. Morgante, *Il principio di copertura finanziaria*, cit., p. 29 ss.: è un profilo del principio della copertura che è venuto in risalto anche con la sent. n. 115/2012.

¹⁴ Cfr. R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *www.federalismi.it*, n. 10/2012, p. 4.

solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (*ex multis*, sent. n. 359/2007), precisando che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sent. n. 213/2008). Al contrario, nell'esercizio 2011 la Regione Abruzzo ha riformulato per tre volte la stima del gettito dell'entrata, rispetto alla quale ha istituito il vincolo di destinazione: fissata originariamente in euro 300 mila, è poi passata a euro 1,5 milioni e infine è stata ridimensionata in euro 200 mila. Tale incertezza delle stime impedisce di considerare la valutazione dei mezzi di copertura prudente, affidabile ed appropriata.

Quanto al principio di unità del bilancio, esso impone, secondo la formula utilizzata nella pronuncia, che «tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrano alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita». Trattasi, ai sensi della l. n. 196/2009, di un principio attuativo e specificativo dell'art. 81 Cost.¹⁵, che affianca alcuni altri, e precisamente quelli di integrità ed universalità: in particolare l'art. 24, co. 3 della disciplina del 2009 (e prima ancora l'art. 5, co. 3, l. n. 468/1978) collega i criteri dell'universalità e dell'unità al divieto di gestire fondi al di fuori del bilancio. L'art. 5 della legge regionale, nell'istituire un vincolo di destinazione tra un'entrata di natura corrente ed una maggiore spesa, contraddice il parametro dell'unità del bilancio nella specifica lettura che ne fa la Corte.

A queste due declinazioni del principio di copertura – carattere della prudenzialità e rispetto dell'unità del bilancio – si aggiunge poi il richiamo alla dimensione legislativa dello stesso: la delega impropria conferita alla Giunta regionale, se non addirittura agli uffici amministrativi, chiamati ad effettuare l'accertamento *in itinere* dell'entrata, costituisce un'ulteriore negazione dell'art. 81 Cost., dal quale discende che solo il Consiglio regionale debba essere responsabile dell'individuazione delle risorse necessarie a copertura della spesa.

La sentenza si conclude assumendo che il principio della copertura implichi necessariamente quello del pareggio di bilancio: richiamando la sent. n. 70/2012 il giudice costituzionale riafferma il riconoscimento, a partire dal co. 4 dell'art. 81 Cost., dei «principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale» che si applicano nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche e che «si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti» (sent. n. 70/2012).

È da questa affermazione di chiusura della pronuncia che si intende ora muovere, perché la conclusione a cui perviene il giudice delle leggi sollecita qualche considerazione ulteriore in merito ai due principi che nella decisione ricorrono: quello della copertura e quello del pareggio. Le riflessioni che seguono si propongono di indagare in quale misura i due principi effettivamente già coesistano nella disposizione costituzionale richiamata, e di rivolgersi poi alla formulazione della disposizione che si applicherà a partire dal 2014, quando opererà la revisione costituzionale volta a istituzionalizzare il principio dell'equilibrio tra le entrate e le spese. L'obiettivo del pareggio diventerà allora espresso, ma forse il ripetuto richiamo della Corte alla sua vigenza già ora – si pensi solamente a queste ultime tre decisioni del 2012, la 70, la 115 e la 192 – consente di interrogarsi su quanto l'art. 81 Cost. attualmente prescrive, e su quanto la sua nuova formulazione aggiungerà in merito alle ricadute del principio di copertura finanziaria.

4. I principi di copertura e di pareggio nel «vecchio» art. 81 Cost. del 1948...

¹⁵ Su tali principi attuativi si rinvia alla trattazione di N. Lupo, *Art. 81*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, Utet, 2006, pp. 1583-1584.

Pare dunque necessario inquadrare la valenza del principio della copertura finanziaria nel testo vigente dell'art. 81 Cost., il quale, come è noto, dopo che il co. 3 pone il divieto per la legge di bilancio di stabilire nuovi tributi e nuove spese, dispone – co. 4 – che ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese debba indicare i mezzi per farvi fronte. Così facendo, la Costituzione prevede l'obbligo di copertura solo a carico di leggi che non sono la legge di bilancio – né statale né regionale – e dunque sembrerebbe non ricondurre a tale principio quell'altro che si qualifica come principio del pareggio.

A conforto di tale lettura si può richiamare varia ed autorevole dottrina che ha effettivamente segnalato l'assenza, in Costituzione, del principio del pareggio. Fin dall'apparire di uno degli studi più sistematici sul tema ci si è interrogati sull'azione combinata dei due commi appena richiamati dell'art. 81 Cost., per comprendere se da essi possa essere dedotto un obbligo per un «equilibrio, presente e futuro, del bilancio, in ogni esercizio»¹⁶ che sarebbe così automaticamente assicurato: ma tale obbligo è stato ritenuto difficilmente collocabile e di assai difficile o impossibile attuazione¹⁷. Al di là di un primo argomento di logica più immediata che se la Costituzione avesse voluto stabilire un simile obbligo lo avrebbe disposto direttamente¹⁸, la ragione più profonda è da ricercarsi nel fatto che «tutto il sistema del nostro bilancio prescinde da un ipotetico vincolo *giuridico* al pareggio, che è sempre stato considerato un fatto di natura politica, il quale investe la responsabilità essenzialmente politica dei massimi organi che intervengono nell'elaborazione e approvazione del bilancio, Governo e Parlamento»¹⁹. Di conseguenza il principio che va dedotto dalla disposizione in esame è che nel proporre e nel deliberare una spesa vanno considerati i mezzi necessari per affrontarla, collocando il provvedimento in una visione più generale degli obiettivi che si vogliono perseguire, e dunque impostando le delibere di spesa in una dimensione di responsabilità; ma senza che si possa istituire un effetto diretto e immediato di tali delibere sull'equilibrio dei bilanci, senza che da ciò possa farsi derivare una «rigorosa politica di pareggio»²⁰.

Successivamente, ed in particolare proprio in occasione dell'adozione di un'importante pronuncia su cui tra poco occorre soffermarsi – la sent. n. 384/1991 – la dottrina si è interrogata sulla portata di questo ultimo comma dell'art. 81 Cost., ed è pervenuta a conclusioni simili: ovvero che l'obbligo di copertura non opera nei confronti della legge di bilancio, e che addirittura quest'ultima «deve essere svincolata anche da condizionamenti relativi all'equilibrio tra i volumi complessivi di entrate e di spese». E si è aggiunto che anche la legge finanziaria e le altre leggi collegate alla legge di bilancio necessitano di una copertura, ma che la tipologia di copertura prevista per esse è al di fuori dell'art. 81 Cost. e non è «effettiva», essendo rappresentata dal ricorso al debito pubblico²¹.

¹⁶ Cfr. V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., p. 440 ss.

¹⁷ *Ivi*, p. 442, con il richiamo ad altra e più risalente dottrina.

¹⁸ Si veda la ricostruzione della vicenda nella seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente dell'inserimento in Costituzione della disciplina di bilancio compiuta da A. Pirozzoli, *Il vincolo costituzionale*, cit., p. 5: l'A. conferma l'assenza di un vincolo esplicito al pareggio di bilancio malgrado l'intenzione di alcuni Costituenti – tra cui Luigi Einaudi ed Ezio Vanoni – di « includere gli strumenti in grado di tutelare il principio del pareggio, attribuendo a questo un'efficacia maggiore rispetto ad una semplice garanzia dell'equilibrio formalmente determinato dal bilancio approvato ».

Si rinvia inoltre a L. Gianniti, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, in www.astrid-online.it, 2011.

¹⁹ Cfr. V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., p. 451. Nella nota (33) si ricostruisce l'interrogativo che si era posto lo stesso Presidente Einaudi, *Lettera del Presidente della Repubblica Einaudi al Ministro del tesoro Pella*, in appendice alla *Relazione del Comitato di studio delle norme di applicazione del 4° comma dell'articolo 81 della Costituzione*, Roma, 1961, riflettendo sul fatto che il concetto di bilancio dovrebbe richiamare necessariamente quello di pareggio fra le quantità delle entrate e quelle delle spese: arrivando però alla conclusione che un vero obbligo giuridico non discende dall'art. 81 Cost., e che la Carta fondamentale non impedisce che nuove entrate siano utilizzate per nuove spese anche prima che sia eliminato il *deficit* di bilancio.

²⁰ Cfr. V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., p. 458.

²¹ Si veda A. Amatucci, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c.*, cit., p. 73-74.

Ma anche la dottrina più recente è in gran parte irremovibile rispetto a tale lettura dell'art. 81 Cost. Nonostante alcune posizioni di segno opposto²², l'opinione ampiamente diffusa è che l'obiettivo del pareggio non sarebbe da ricondursi all'obbligo di indicare la copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese: «l'obbligo di copertura, come è concepito dalla Costituzione, non intende evitare il formarsi di un ingente debito pubblico: si riferisce solo alle leggi diverse dal bilancio, opera "al margine", cioè sulle decisioni che fuori dal bilancio aumentano la spesa, e lascia invece scoperto l'aumento inerziale di essa (si pensi all'aumento dei tassi di interesse) e la sua espansione ad opera della legge di bilancio (si pensi ai fondi speciali)»²³. Ancora, è stato affermato che «la fondamentale garanzia dell'equilibrio risiede nel divieto, con alcune limitate eccezioni, del ricorso all'indebitamento, e quindi al prestito, per la copertura degli oneri, di parte corrente e in conto capitale, previsti in bilancio. L'assenza di tale divieto nella Costituzione vigente e il fatto che l'obbligo costituzionale di copertura finanziaria è disposto con riferimento alle nuove leggi e non alla complessiva legislazione di spesa, ha reso l'art. 81, comma 4, manifestamente inidoneo ad assicurare l'equilibrio dei bilanci»²⁴.

Parrebbe dunque che la Corte, con la sent. n. 192 ma anche con le pronunce che l'hanno preceduta nell'anno in corso – la n. 70 e la n. 115 – abbia tratto dall'art. 81, co. 4, Cost. più di quanto esso affermi; ed abbia piuttosto anticipato²⁵ l'uso del parametro che risulterà espresso dal futuro art. 81 Cost. Ci si domanda però, a questo punto, se ci sia veramente una sorta di anticipo nell'uso del parametro costituzionale da parte del giudice delle leggi; o se forse l'interpretazione che scaturisce da queste recenti decisioni non fondi in qualche modo le sue radici in un filone più antico, quello della passata giurisprudenza nella quale sono ravvisabili argomenti che hanno aperto ad una lettura della disposizione in questione idonea a mettere in stretta relazione il principio di copertura finanziaria e gli equilibri tra le entrate e le spese.

Occorre allora ritornare brevemente su due sentenze già richiamate, per valutare quale nesso il giudice costituzionale abbia individuato tra i due principi su cui qui ci si interroga. La pronuncia più significativa è indubbiamente la sent. n. 1/1966, provocata da un ricorso in via incidentale nel quale si contestava che la copertura di una spesa legata alla sistemazione di strade statali ed al programma autostradale fosse distribuita su più esercizi finanziari successivi. Nella decisione si ricostruisce anzitutto come il principio di copertura fosse originariamente destinato ad essere collocato nella disposizione che regola l'iniziativa legislativa e che «successivamente, invece, si trovasse opportuno inserirla nell'articolo che prevede e regola le competenze in materia di formulazione di bilanci e di consuntivi e di approvazione di essi»: ciò non ha comportato «una riduzione dell'ambito della sua sfera di applicazione, che è svincolato dall'"annualità" del bilancio». Ma, soprattutto, dei due indirizzi possibili²⁶ si accoglie «l'interpretazione

²² In tempi recenti vanno in tale direzione gli interventi di A. Pace, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in questa *Rivista*, n. 3/2011; L. Gianniti, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, cit., e di M. T. Salvemini, *Poteri di bilancio e sistema istituzionale italiano*, Intervento al Convegno di Varenna "Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità", 21 settembre 2012, in *Astrid Rassegna*, n. 17/2012.

²³ L' A. qui richiamato è A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio*, cit., p. 108.

²⁴ Cfr. D. Cabras, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quad. cost.*, n. 1/2012, p. 112.

²⁵ Si rinvia di nuovo alle considerazioni di G. Rivoecchi, già richiamate nella nota (4).

²⁶ La sentenza ricostruisce i due indirizzi nei seguenti termini: «si sa che l'interpretazione di questa norma ha dato luogo a discussioni e contrasti che non si possono dire, non già conclusi, ma nemmeno sopiti: sostenendosi da molti con vigore che l'obbligo di indicare i mezzi per far fronte a nuove o maggiori spese riguardi esclusivamente le leggi che, promulgate dopo l'approvazione del bilancio preventivo, ne alterino l'equilibrio, e sostenendo altri che, viceversa, tale obbligo abbia riferimento e debba essere osservato nei confronti di qualsiasi altra legge che immuti in materia di spese non già di fronte alla legge di bilancio, o non soltanto di fronte a questa, ma di fronte alla legislazione preesistente. Nel primo caso si fa riferimento a un documento contabile quale è anche (seppure non soltanto), il bilancio annuale; nel secondo caso, viceversa, si tiene di vista l'insieme della vita finanziaria dello Stato, che, si sostiene, non può essere artificiosamente spezzata in termini annuali, ma va, viceversa, considerata nel suo insieme e nella sua continuità temporale, segnatamente in un tempo, come il presente, nel quale gli interventi statali sempre più penetranti nella vita economica e sociale del Paese, i traguardi che, attraverso la rappresentanza parlamentare, la comunità nazionale assegna a se stessa, impongono previsioni che vanno oltre il ristretto limite di un anno e rendono palese la necessità di coordinare i mezzi e le energie disponibili per un più equilibrato sviluppo settoriale e territoriale dell'intera collettività».

cosiddetta estensiva dell'obbligo imposto dall'ultimo comma dell'art. 81», l'unica «conforme alla lettera e allo spirito della Costituzione»: dalla quale discende che l'obbligo della copertura non può riferirsi al solo esercizio in corso. Ciò non è accettabile perché partirebbe «dall'errato presupposto che la norma contenuta nel quarto comma dell'art. 81 includa una precisa "appropriazione" di un'entrata ad una spesa, laddove, invece, l'indicazione dei mezzi che essa richiede per fronteggiare spese nuove o maggiori, si riduce a determinare e individuare un incremento dell'entrata che, in una *visione globale del bilancio*, nel quale tutte le spese si confrontano con tutte le entrate (effettive, straordinarie o per movimento di capitali che siano), assicuri il mantenimento dell'equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri, senza pretendere di spezzarne l'unità»²⁷.

Insomma – e questo è il passaggio che risulta più significativo ai fini delle riflessioni qui condotte – «l'argomento decisivo» è che «*il precetto costituzionale attiene ai limiti sostanziali che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa*»²⁸.

Tale linea giurisprudenziale si è consolidata con la sent. n. 384/1991, pronunciata in relazione ad una legge dello Stato che autorizzava alcuni enti pubblici a reperire risorse finanziarie mediante la contrazione di mutui e l'emissione di obbligazioni, e che prevedeva l'assunzione a carico del bilancio dello Stato degli oneri relativi ad una parte degli interessi e all'ammortamento del capitale: la copertura finanziaria veniva però indicata limitatamente solo ad alcuni anni e risultava, quindi, insufficiente. La Corte si è nuovamente confrontata con i due possibili «indirizzi interpretativi dell'art. 81, quarto comma»: essa, proprio nel richiamare il passaggio della decisione del 1966 appena riportato, si distingue per il suo evidenziare il significato non meramente contabile, ma «sostanziale», della disposizione costituzionale. Tale funzione sostanziale sorge allorché «l'obbligo di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura anche per gli anni successivi è diretto ad indurre il legislatore ordinario a tener conto dell'esigenza di un equilibrio tendenziale fra entrate e spese la cui alterazione, in quanto riflettentesi sull'indebitamento, postula una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri»²⁹.

Pare dunque difficile ravvisare in queste pronunce una chiara ed espresa affermazione della presenza del principio del pareggio nell'art. 81 Cost.: si esclude esplicitamente qualsiasi automatismo in relazione al pareggio, e tuttavia si riconosce che l'esigenza del *tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa* si impone al legislatore; che, in una *visione globale del bilancio*, non può non tener conto dei riflessi che le sue decisioni di spesa potranno produrre sul sistema della finanza pubblica, anche in una prospettiva futura. Ciò può allora spiegare il nuovo tenore delle decisioni di questo anno, di cui la sent. n. 192 rappresenta un caso emblematico: decisioni che più marcatamente si avventurano su un terreno che, alla luce del vigente art. 81 Cost., presenta qualche elemento di incertezza, ma che troverà un più coerente aggancio nel parametro che il nuovo art. 81 rappresenterà³⁰.

Ciò inevitabilmente induce a qualche considerazione conclusiva già rivolta alla disciplina del bilancio del 2012 e che si applicherà a partire dal 2014.

5. ... e nel «nuovo» art. 81 Cost. del 2012.

²⁷ In seguito prima l'art. 11-ter, co. 1 l. n. 468/1978, e poi l'art. 17, co. 1 l. n. 196/09 hanno istituzionalizzato tale «clausola di salvaguardia», prescrivendo che ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri debba indicare espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa.

²⁸ Sent. n. 1/1966, p.to 5 del *Considerato in diritto*, il corsivo è di chi scrive.

²⁹ Sent. n. 384/1991, p.to 4.2. del *Considerato in diritto*.

³⁰ Con tutte le riserve espresse da G. Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., p. 2, che mettono in una luce di relatività tutte le considerazioni che si possono svolgere sull'art. 81 Cost. come parametro di costituzionalità: la giustiziabilità della regola del bilancio «appare per più versi accidentata e ciò non è dovuto a elementi di casualità, ma rappresenta, in qualche misura, il riflesso di una quasi inevitabile scarsa coercibilità giuridica delle norme costituzionali sul bilancio».

La vicenda a cui occorre ora riallacciarsi è quella dell'ultima revisione costituzionale, operata dalla l. cost. n. 1/2012, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, che ha interessato proprio l'art. 81 Cost.: a tale riforma si è rapidamente provveduto in un passaggio congiunturale critico, se non addirittura drammatico, legato all'appartenenza del nostro ordinamento all'Unione europea. La pesantissima crisi finanziaria ed economica avvertita a livello globale ha assunto una particolare declinazione a livello europeo: i Paesi legati alla moneta unica hanno dovuto fare i conti con un livello ormai inaccettabile dei loro debiti sovrani³¹, e dopo il ricorso ad una serie di interventi – ultimo dei quali è il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria di marzo 2012 – volti a vincolare gli Stati ad un complesso di regole finalizzate a contenere l'esposizione dei loro bilanci, hanno proceduto ad agire sui loro ordinamenti costituzionali interni, recependo alcuni principi e meccanismi che dovrebbero da un lato risolvere l'eccezionalità della situazione odierna, dall'altro prevenire una riproposizione dei medesimi problemi di finanza pubblica nel prossimo futuro.

Rinviano alla dottrina per la ricostruzione di tali vicende³², l'interesse si rivolge, in queste note, alla valutazione del nesso tra principio di copertura e principio di pareggio. Molteplici valutazioni sono state espresse, in dottrina, in merito all'opportunità ed alla necessità di esplicitare in Costituzione l'obiettivo del pareggio di bilancio: ma la riflessione non vuole essere così ampia, perché è evidente che con tale approccio si finirebbe per ragionare su un complesso di questioni, relative al concetto di pareggio, alle connessioni con le operazioni di indebitamento, alle fonti previste per le nuove regole contabili ed altre ancora, che esulano dagli interrogativi ben più circoscritti posti dalla sent. n. 192/2012. Tanti sono, infatti, i profili problematici della l. cost. n. 1/2012, dei quali la letteratura ha già iniziato ad occuparsi e che si cominceranno a chiarire con l'approvazione, nel febbraio 2013, della legge richiesta dal co. 6 della nuova disposizione costituzionale; nonché con l'entrata a regime della revisione stessa.

Se, dunque, queste ultime riflessioni intendono avere un carattere di conclusione del percorso qui proposto, e non certo di commento della revisione costituzionale del 2012, l'attenzione deve rivolgersi esclusivamente al nesso tra principio di copertura e principio del pareggio.

Una prima osservazione è quella che riguarda in parte, ma non solo, la terminologia: benché il titolo della revisione parli di «pareggio di bilancio», le disposizioni parlano poi di «equilibrio tra entrate e spese». È stato osservato che si tratta di una difformità voluta per chiarire che il legislatore non ha inteso costituzionalizzare una regola contabile ma un principio di gestione della politica economica nazionale, vincolando il ricorso agli strumenti di finanza pubblica alle indicazioni in tema di *governance* economica. L'equilibrio tra entrate e spese assume dunque la funzione di vincolo alle politiche di governo, e non costituisce più requisito di costituzionalità della legislazione di spesa³³.

Ma al di là dell'aspetto terminologico, la dottrina recente pare riprendere gli esiti di quella più risalente e, soprattutto, della giurisprudenza costituzionale: la violazione dell'equilibrio non scaturirà solo dal mancato rispetto della copertura, ma dall'allontanamento da indicazioni relative alla c.d. *governance*

³¹ Si veda la completa ricostruzione degli eventi che hanno interessato i Paesi europei compiuta da G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, n. 1/2012.

³² Si rinvia qui a quei contributi nei quali è stato evidenziato il collegamento stretto tra la crisi dell'eurozona, e gli atti normativi di diritto internazionale che sono stati adottati per fronteggiarla, e la genesi della l. cost. n. 1/2012: A. Pirozzoli, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in questa *Rivista*, n. 4/2011; A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio*, cit.; F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in questa *Rivista*, n. 2/2012; D. Cabras, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"* (8/5/2012), in questa *Rivista*, n. 2/2012; I. Ciolli, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in questa *Rivista*, n. 1/2012; R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio*, cit.; N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, di prossima pubblicazione su *Il Filangieri. Quaderno 2011*, Napoli, 2012; D. Morgante, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2012; G. Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore*, cit.; M. T. Salvemini, *Poteri di bilancio e sistema istituzionale italiano*, cit.

³³ Cfr. R. Dickmann, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2012, p. 43.

economica. Vi è dunque una maggiore enfasi per la dimensione sostanziale, e non meramente contabile, che sembra raccogliere l'eredità delle pronunce più datate della Corte costituzionale.

Ancora, la dottrina ha segnalato che, una volta abrogato il divieto che per la legge di bilancio proveniva dal co. 3, anche questa verrà ad essere sottoposta all'obbligo di copertura finanziaria, e si romperà così quella distinzione tra momento di determinazione dell'equilibrio e momento di decisione di entrata e di spesa³⁴. Emerge perciò una certa discontinuità tra il «vecchio» ed il «nuovo» testo dell'art. 81 Cost., benché si possa in qualche misura ritenere che già da quello vigente sia possibile trarre una lettura in termini di vincolo all'equilibrio dei bilanci: vincolo che, tuttavia, non può ritenersi altro che «tendenziale», come appunto dottrina e giurisprudenza hanno chiarito³⁵. L'obiettivo di un «equilibrio tendenziale fra entrate e spese» è, con tutta evidenza, una richiesta di ben minore tassatività rispetto a quella del pareggio: a questo equilibrio tendenziale, e non al vero e proprio pareggio, è finalizzato il meccanismo della copertura finanziaria.

Ampliando un po' la visuale, va osservato che, benché giudicata significativa e necessaria da molti, la revisione in questione è stata però oggetto anche di rilievi critici, che solo la sua applicazione potrà confermare o contraddire. Effettivamente il nuovo art. 81 Cost. istituisce in forma esplicita il vincolo tra copertura ed equilibrio dei bilanci; questi ultimi, tuttavia, difficilmente risulteranno in pareggio per un mero meccanismo di copertura³⁶. Il momento di equilibrio sarà sempre più frutto di un processo di co-determinazione nell'ambito delle procedure del c.d. «semestre europeo», che vedrà autorità nazionali ed europee pervenire congiuntamente all'individuazione degli obiettivi in termini di politica economica e finanziaria per ciascuno degli Stati membri dell'Unione, che dovranno essere conseguiti attraverso le manovre finanziarie e le relative riforme³⁷.

Ma oltre a ciò rimane l'interrogativo di fondo, quello che riguarda il cuore della revisione: l'obiettivo del pareggio è volto ad eliminare una situazione debitoria che, ovviamente, nelle dimensioni attuali ha assunto il carattere della patologia, ma che non sempre ha presentato queste dimensioni ed è stata considerata tale, e che pertanto va compresa ed inquadrata in una riflessione più ampia e complessa legata alle funzioni dello Stato sociale nell'epoca attuale. Se quasi mezzo secolo fa, e poi ancora per lungo tempo, si è potuto ritenere che il principio del pareggio non fosse dotato di valore assoluto, e che non sempre potesse essere reputato un obiettivo politico-economico meritevole di essere perseguito – posto che il fenomeno finanziario non va compreso isolatamente, ma in connessione con le vicende dell'intero sistema economico³⁸, nonché con indirizzi di politica sociale ormai irreversibili – l'introduzione di una regola così rigida e perentoria a livello costituzionale è forse da accogliere senza esagerati entusiasmi, e piuttosto confidando nello sviluppo di politiche economiche e finanziarie di livello europeo che sappiano preservare anche la tradizione «sociale» delle democrazie del continente.

³⁴ Si veda N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 35.

³⁵ In merito alla dottrina, si vedano ancora le considerazioni dedicate al carattere «tendenziale» del vincolo di V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., p. 458 ss.

³⁶ Sul punto vanno menzionate, tra le altre, le riflessioni di A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio*, cit., e di F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, cit.

³⁷ In tal senso N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 36.

³⁸ Si vedano ancora le considerazioni di V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., p. 443 ss. Ma la letteratura più recente si è subito dimostrata avvertita delle ricadute delle nuove regole che governeranno il ricorso all'indebitamento: si rinvia ancora a F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, cit., e poi a G. Azzariti, *La 'regola d'oro' indiscussa*, in *Il Manifesto*, 6 marzo 2012, e a R. Bifulco, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in questa *Rivista*, n. 2/2012;