

LA GIUSTIZIABILITÀ DELLA REGOLA DEL PAREGGIO DI BILANCIO*

Sommario: 1. Prologo. La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio come problema di diritto costituzionale sostanziale. 2. La giustiziabilità dell'art. 81 Cost. in prospettiva storica. 3. Il sindacato costituzionale sulla disciplina di bilancio. 3.1. I modi di accesso della legge di bilancio al giudizio costituzionale. 3.2. Il parametro del giudizio: la nozione di equilibrio. 3.3. Il controllo sulle clausole di eccezione alla regola dell'equilibrio: a) le componenti congiunturali che legittimano il ricorso all'indebitamento; b) il verificarsi di eventi eccezionali e la natura della previa autorizzazione camerale. 4. La violazione della regola dell'equilibrio: un vizio *sui generis* "a formazione progressiva". 4.1. Gli effetti della violazione: illegittimità costituzionale delle sole norme che autorizzano il debito in misura superiore al limite consentito o dell'intera legge di bilancio? *Fiat iustitia constitutionalis pereat res publica?* Conseguenze giuridiche dell'incostituzionalità della legge di bilancio. L'apertura dell'esercizio provvisorio del bilancio e il possibile differimento degli effetti temporali della decisione. 5. Epilogo. Il deficit di prescrittività delle regole costituzionali sul bilancio: la giustiziabilità della regola del pareggio fra essere e apparenza.

1. Prologo. La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio come problema di diritto costituzionale sostanziale

La disciplina costituzionale del bilancio offre probabilmente la raffigurazione più pregnante del rapporto di responsabilità politica che lega il Governo al Parlamento, tanto da costituirne quasi il paradigma normativo¹.

L'autorizzazione a riscuotere le entrate e a impiegare le risorse pubbliche sono, infatti, sul piano storico, la «prima ragion d'essere»² delle Assemblee rappresentative e il momento più alto del controllo politico da esse svolto sull'attività del Governo, se si considera che la preservazione degli ordini finanziari dello Stato è diretta a garantire «i presupposti di tutte le possibili politiche, e in particolare della libertà di azione e di iniziativa delle future maggioranze parlamentari in rapporto a quelle che le hanno precedute»³. La stessa tradizionale qualificazione della legge di bilancio come legge priva di capacità innovativa del diritto oggettivo – che pure ha presto mostrato la propria inadeguatezza rispetto alle necessità della realtà economico-finanziaria degli Stati moderni – era in fondo diretta a garantire che il controllo parlamentare si svolgesse in condizioni di massima trasparenza e lealtà. Proprio in ragione della "formalità" del bilancio, infatti, il Governo doveva presentarsi alle Camere con il quadro riassuntivo delle politiche pubbliche senza possibilità di introdurre nuove autorizzazioni al prelievo di ricchezza, né ulteriori autorizzazioni alla spesa con forzature dell'ultima ora o modifiche estemporanee. Affinché – lo ricordò Meuccio Ruini in Assemblea Costituente

* L'articolo integra il testo della relazione al convegno su «Costituzione e "pareggio" di bilancio», Roma, Luiss, 18 maggio 2012, i cui atti sono in corso di pubblicazione su *Il Filangieri*. Quaderno 2011, Jovene, Napoli, 2012.

¹ Tanto che il rifiuto parlamentare del bilancio dovrebbe assumere il significato di un'implicita sfiducia al Governo, obbligandolo alle dimissioni: così C. Manacorda, *Contabilità pubblica*, Torino, 2005, IV ed., 70 ss. e A. Barettoni Arleri, *Bilancio I. Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, 2 – 3, che collega la "sfiducia implicita" alla mancata decisione di bilancio entro il termine dell'esercizio provvisorio concesso.

² Così si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza n. 165 del 1963: «La norma contenuta nel primo comma dell'articolo 81 - le Camere approvano ogni anno i bilanci e i rendiconti consuntivi presentati dal Governo - ha inteso conferire forza di legge costituzionale a una norma dell'ordinamento contabile dello Stato, preesistente alla Costituzione e fondamentale di uno Stato rappresentativo, nel quale l'autorizzazione a riscuotere le entrate e il controllo della pubblica spesa sono affidati alle Camere elettive e sono la loro prima ragion d'essere».

³ Così P. Ungari, *Dai discorsi della Corona ai messaggi presidenziali*, in S. Simoni (a cura di), *I messaggi dei Presidenti della Repubblica*, Colombo, Roma, 1981, XIV.

nella seduta del 17 ottobre 1947 – il bilancio resti fedele alla sua natura di documento contabile e non divenga «un'altra cosa prestandosi a sorprese ed abusi»⁴.

Sono sufficienti queste epigrammatiche notazioni introduttive per comprendere come la revisione dell'art. 81 della Costituzione e la specifica previsione di un controllo costituzionale sul rispetto del vincolo del pareggio tocchino uno degli snodi cruciali della forma di governo, perché fanno oggetto di responsabilità giuridica e di sanzione costituzionale obbligazioni che in precedenza rilevavano solo in sede politica e restavano consegnate, in definitiva, alle dinamiche della relazione fiduciaria.

In questa prospettiva il problema della giustiziabilità dei limiti costituzionali al bilancio non tollera di essere ridotto a questione processuale, interna alle logiche del giudizio sulle leggi, ma va, al contrario, tematizzato come problema di diritto costituzionale sostanziale. E', infatti, evidente che la previsione di vincoli giuridicamente azionabili alle scelte di bilancio riduce inevitabilmente lo spazio della negoziazione Parlamento-Governo, rischia di marginalizzare ulteriormente il ruolo delle opposizioni parlamentari e irrigidisce, pertanto, i processi di determinazione dell'indirizzo politico, così incidendo sugli equilibri della forma di governo.

Nelle pagine che seguono, tenendo ben presente che la irreggimentazione della disciplina di bilancio incide potenzialmente sulla nostra forma politica, ci interrogheremo sulla effettività della garanzia giurisdizionale della regola del pareggio formulata nel nuovo art. 81 Cost. La tesi che argomenteremo è nel senso che la giustiziabilità di tale regola 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.

Per poter giungere a questa conclusione è necessario, anzitutto, ricostruire brevemente la prassi relativa al controllo costituzionale circa il rispetto dell'art. 81 Cost., che ha sempre mostrato – a ben vedere – una debole vocazione giurisdizionale. Movendo da queste basi cognitive, si mostrerà come la previsione di un vincolo generale all'equilibrio fra entrate e spese ponga problemi acuti di controllabilità giuridica rispetto a ciascuna delle fasi nelle quali si articola il sindacato di costituzionalità delle leggi, e cioè: i modi di accesso alla Corte; l'accertamento del rapporto di incompatibilità fra oggetto e parametro del giudizio (e in particolare la rilevazione dell'inosservanza della regola del pareggio); gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità della legge di bilancio, anche con riferimento alla loro dimensione temporale.

2. La giustiziabilità dell'art. 81 Cost. in prospettiva storica.

Occorre anzitutto riconoscere, in prospettiva storica, che la giustiziabilità dell'art. 81 Cost. si è sempre mostrata alquanto problematica.

Da un lato, infatti, l'esigenza di un «tendenziale» equilibrio di bilancio – derivante dal combinato disposto del divieto per la legge di approvazione del bilancio di stabilire nuovi tributi e nuove spese e dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa (art. 81, terzo e quarto comma, Cost. nel vecchio testo) – è stata sempre considerata come un obiettivo politico, piuttosto che come un'obbligazione giuridica in senso proprio⁵.

Dall'altro lato, la violazione dell'unica previsione dotata di una sicura cogenza – quella concernente la copertura delle leggi – ha faticato ad essere sottoposta all'esame della Corte costituzionale in via incidentale. Le possibilità concrete di fare applicazione in giudizio di leggi prive di copertura, ma attributive di benefici o risorse sono, infatti, piuttosto ridotte, per la comprensibile difficoltà di rinvenire soggetti interessati all'impugnazione. Sfuggono, perciò, al sindacato di legittimità costituzionale una serie di leggi aventi effetti e riflessi finanziari, in quanto di esse non si fa applicazione in giudizio.

⁴ Seduta del 17 ottobre 1947, in A.C. IV, 3353.

⁵ Almeno a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1966.

Si spiega, così, come la via incidentale – che rappresenta tradizionalmente la sede privilegiata di accesso al sindacato di legittimità costituzionale – con riguardo al parametro dell'art. 81 Cost. sia risultata largamente recessiva rispetto alla via diretta, al giudizio in via principale.

Nello specifico, delle 316 pronunce complessivamente emesse dalla Corte costituzionale in riferimento a questioni in cui è stato evocato quale parametro l'art. 81 Cost.⁶, meno di un terzo – per la precisione 101 – sono state rese in esito a giudizi sollevati in via incidentale. Questo dato, a ben vedere, non meraviglia. Il vincolo giuridico imposto dall'art. 81 Cost. riguarda, infatti, rapporti fra istituzioni più che relazioni intersoggettive⁷. Pone, cioè, precetti la cui violazione – come si è anticipato – solo eccezionalmente può essere rilevata dal *quivis de populo*, e piuttosto coinvolge le attribuzioni dei diversi organi e poteri che sono chiamati a vigilare sull'osservanza delle norme finanziarie della Costituzione: la Corte dei conti, la Corte costituzionale, il Governo, il Presidente della Repubblica nell'esercizio del potere di rinvio delle leggi con richiesta di riesame, ai sensi dell'art. 74 della Costituzione⁸. Efficacemente è stato, pertanto, rilevato che il giudizio di legittimità costituzionale sull'art. 81 Cost. ha assunto quasi i caratteri di un conflitto di attribuzione su atto legislativo, nel quale l'organo attivamente legittimato a sollevare la questione – essenzialmente la Corte dei conti – fa valere non tanto l'interesse obiettivo e astratto alla restaurazione della legalità costituzionale violata, quanto l'interesse subiettivo al riconoscimento della propria funzione di custodia degli equilibri della finanza pubblica, e quindi lamenta, in ultima analisi, la lesione di una propria attribuzione costituzionale⁹.

Venendo al giudizio in via di azione – la sede privilegiata, come si è notato, delle questioni proposte in riferimento all'art. 81 Cost. – la violazione dell'obbligo di copertura è stata denunciata in modo largamente preponderante (nel 73,2% dei casi¹⁰) dal Governo contro leggi regionali, mentre l'ipotesi inversa, di impugnazioni regionali avverso leggi statali, ha avuto modo di manifestarsi più raramente. Va difatti considerato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, le Regioni «possono evocare parametri di legittimità diversi rispetto a quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo se la lamentata violazione determini una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni»¹¹. Dimostrare che l'inosservanza delle norme costituzionali sul bilancio da parte del legislatore statale si rifletta negativamente sulle attribuzioni regionali è, però, tutt'altro che agevole. Si comprende, allora, come soltanto 2 delle 74 dichiarazioni di illegittimità costituzionale pronunciate in questa sede processuale per violazione dell'art. 81 Cost. riguardino leggi statali.

Razionalizzando i dati che emergono dall'analisi statistica, è possibile concludere che l'art. 81 Cost., nella sostanza della sua effettività giuridica, ha operato prevalentemente come meccanismo di controllo statale sui bilanci regionali, per la diretta incidenza di questi sull'equilibrio generale delle finanze pubbliche e sul rispetto

⁶ I dati statistici relativi alla giurisprudenza costituzionale sono aggiornati al deposito del 24 luglio 2012.

⁷ R. Di Maria, *Aspettando la costituzionalizzazione del principio del "pareggio di bilancio": brevi considerazioni sulla natura giuridico-economica del medesimo e rilievo di alcune questioni (ancora) aperte sulla sua potenziale ricaduta, a livello sia interno sia sovranazionale*, in forum di quaderni costituzionali, 5.

⁸ Quasi a compensare lo strutturale deficit di controllabilità giuridica dell'art. 81 Cost., la violazione di questo precetto costituzionale costituisce la più frequente ipotesi di rinvio della legge alle Camere da parte del Presidente della Repubblica. Sui 60 rinvii finora effettuati, infatti, ben 38 sono relativi alla violazione dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa. Per una più completa documentazione statistica sia consentito rinviare a G. Scaccia, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in A. Baldassarre – G. Scaccia (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, I ed., Aracne, Roma, 2011, 127 ss. e max. 171 ss.

⁹ Così V. Onida, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, 1993, 19-21.

¹⁰ Esattamente in 148 decisioni sulle 202 complessivamente rese in sede di giudizio in via principale.

¹¹ Così sentenza n. 33 del 2011. Nello stesso senso, da ultimo, sentenze nn. 22 e 80 del 2012; 128 del 2011; 40, 52 e 156 del 2010; 237 e 341 del 2009; 216 e 289 del 2008.

dei vincoli comunitari¹²; mentre non si può dire che si siano accumulate significative prassi applicative e interpretative sulle leggi statali di spesa e meno che mai sulla legge di bilancio dello Stato, che non ha mai costituito oggetto di scrutinio costituzionale.

3. Il sindacato costituzionale sulla regola dell'equilibrio fra entrate e spese. 3.1. I modi di accesso della legge di bilancio al giudizio costituzionale.

I problemi di giustiziabilità che si sono storicamente presentati e che brevemente abbiamo illustrato sono aggravati dalla nuova formulazione dell'art. 81 Cost., che pone questioni interpretative e applicative di non facile soluzione riguardo a ciascuna delle fasi in cui si sviluppa il controllo di legittimità costituzionale delle leggi.

Quanto ai modi di accesso al giudizio costituzionale, permangono anzitutto le difficoltà già evidenziate di assicurare piena osservanza all'obbligo di copertura delle leggi di spesa, per la fisiologica carenza di soggetti interessati all'impugnazione.

Con riferimento alla legge di bilancio, poi, la proposizione in via incidentale di una questione di legittimità costituzionale per violazione della regola del pareggio si presenta ancor più impervia, per non dire del tutto preclusa. Questa violazione – come più diffusamente si argomenterà in seguito – è causata, infatti, dal congiunto operare di tutte le previsioni della legge di bilancio, considerate nell'unità dei loro effetti finanziari. Ne consegue che il giudice rimettente, per rispettare il requisito processuale della rilevanza (art. 23, secondo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87) dovrebbe dimostrare di dover fare applicazione nel corso del giudizio di tutte le disposizioni della legge di bilancio. Ipotesi, questa, praticamente irrealizzabile.

Il pressoché unico soggetto legittimato a far valere la violazione della regola dell'equilibrio sembra essere, pertanto, la Corte dei conti. Anche in tal caso, peraltro, non senza difficoltà e limitazioni pratiche derivanti dai caratteri propri delle due sedi di giudizio – il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo¹³ e il giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato e delle Regioni a statuto speciale¹⁴ – nelle quali la magistratura contabile è legittimata a promuovere l'incidente di costituzionalità.

Nella sede del controllo preventivo si riscontra la conformità dell'atto di variazione al bilancio¹⁵ – che è sempre un'applicazione particolare a casi concreti di una disposizione di spesa – alla legge che lo autorizza. Nel compiere questo raffronto, la Corte dei conti può rilevare, censurandolo dinanzi alla Corte costituzionale, il difetto di copertura della legge, ma è assai meno probabile che da questa puntuale legge di spesa possa "risalire" fino alla denuncia di una violazione della regola dell'equilibrio, che investe necessariamente – come si è detto – l'intera legge di bilancio.

Deve aggiungersi che a partire dall'esercizio finanziario 2014 – quando sarà operante l'abrogazione del divieto di cui al terzo comma del vigente art. 81 Cost. secondo cui «con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese» – l'anzidetta legge non dovrà essere rivolta esclusivamente a raccogliere e comporre, come in un mosaico, le diverse tessere della legislazione di spesa, ma potrà introdurre oneri a carico della finanza pubblica¹⁶. Dismesse le vesti della legge di mera approvazione, priva di forza attiva e assimilabile nella sostanza a un atto amministrativo, la legge di approvazione del bilancio sarà abilitata a modificare il titolo legislativo che sta alla base delle misure di

¹² Questa tendenza è ancor più evidente negli ultimi anni. La fortissima pressione della speculazione internazionale sul nostro debito sovrano e la conseguente necessità di garantire il rigoroso rispetto dei vincoli della finanza pubblica da parte delle Regioni hanno prodotto una crescita delle impugnazioni statali aventi a parametro l'articolo 81 Cost. Queste impugnazioni erano 4 nel 2008, 8 nel 2009 e nel 2010, 17 nel 2011 e, a metà del 2012, sono già 18.

¹³ Cfr. l'art. 16 della legge 23 agosto 1988, n. 400, che ha eliminato il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sugli atti governativi aventi forza di legge.

¹⁴ Con l'eccezione della Valle d'Aosta, che – al pari delle Regioni ad autonomia ordinaria – non è assoggettata a un tale controllo.

¹⁵ Gli atti sottoposti al controllo preventivo sono enumerati nell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

¹⁶ E sarà gravata, anch'essa, dall'obbligo di copertura, per il congiunto operare dell'abrogazione del terzo comma e della riformulazione del quarto comma del vigente art. 81 Cost.

entrata e di spesa contenute nel bilancio. Non vi sarà, pertanto, alcuna necessità di atti governativi di variazione, e, conseguentemente, nessun controllo preventivo di legittimità sui medesimi atti da parte della Corte dei conti. Rispetto alle spese introdotte *ex novo* dalla legge di bilancio, viene strutturalmente a mancare, in ultima analisi, una delle sedi per promuovere un giudizio di costituzionalità in riferimento all'art. 81 Cost.

Da quanto finora argomentato discende che la violazione della regola del pareggio è denunciabile dalla Corte dei conti soltanto nell'esercizio della funzione di parificazione. Con il notevole inconveniente, in tal caso, che si sono ormai prodotti – talora irreversibilmente – gli effetti contabili e amministrativi della legge censurata. Il giudizio di parifica – in quanto volto ad accertare la conformità dei risultati del rendiconto generale dello Stato (inteso come conto del bilancio e conto del patrimonio) alla legge di bilancio, sul versante delle entrate e delle spese¹⁷ – giunge difatti a consuntivo, alla fine dell'esercizio finanziario. Chiusa la gestione ed effettuate le spese autorizzate, si può solo immaginare che la sentenza della Corte costituzionale dichiarativa dell'incostituzionalità per il superamento del tetto al disavanzo obblighi lo Stato a iscrivere la quota eccedente il limite consentito come “posta passiva” nel bilancio dell'anno successivo a quello in cui cade la pronuncia, con effetto assimilabile all'imposizione di una sanzione economica. Una sanzione, peraltro, la cui applicazione la Corte costituzionale potrebbe non essere in grado di assicurare con gli strumenti processuali dei quali attualmente dispone.

Anche per i bilanci degli enti regionali e locali – ai quali gli articoli 97¹⁸ e 119 della Costituzione estendono la regola dell'equilibrio¹⁹, per giunta senza i correttivi congiunturali o le deroghe eccezionali previste invece per il bilancio statale – il *deficit* di garanzia costituzionale è lampante. Per un verso, infatti, non è previsto alcun controllo preventivo della Corte dei conti sulla legittimità degli atti di variazione di tali bilanci; per altro verso, il giudizio di parificazione viene svolto, come si è anticipato, soltanto nei confronti delle Regioni Sardegna, Sicilia, Friuli - Venezia Giulia e Trentino - Alto Adige. Non sembra esserci, perciò, alcuna possibilità di accesso in via incidentale alla Corte costituzionale di questioni relative a leggi approvate da Regioni ad autonomia ordinaria che siano denunciate per violazione della regola del pareggio.

Residua, naturalmente, la possibilità di impugnazione diretta da parte del Governo nel giudizio in via principale. La proposizione del ricorso, però, è atto politico, condizionato dal grado di affinità esistente fra Esecutivo nazionale e Giunte regionali. Non c'è, dunque, alcuna garanzia che identiche violazioni delle regole di bilancio da parte di Regioni diverse siano identicamente rilevate.

Il ricorso governativo, inoltre, si rivela talvolta un'arma spuntata perché le Regioni non sono sempre tempestive nell'approvazione dei rendiconti (e addirittura dei bilanci di previsione). Per limitarci a qualche esempio, la Regione Abruzzo non ha ancora approvato – a luglio del 2012 – il rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2010; la Sardegna lo ha approvato con un anno e mezzo di ritardo; la Campania, che prevede nella propria legge di contabilità il divieto di ricorso all'indebitamento «se non è stato approvato dal Consiglio regionale il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce»²⁰, ha ritenuto su queste basi – con prassi giustamente esecrata dalla Corte dei conti – di approvare il rendiconto con un sistematico ritardo di due anni allo scopo di contrarre *medio*

¹⁷ Ai sensi dell'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214.

¹⁸ In effetti, l'articolo, nello stabilire che: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» non può che essere riferito a tutte le pubbliche amministrazioni, statali, regionali e locali.

¹⁹ La regola dell'equilibrio del bilancio è già operante nei confronti delle Regioni in base all'art. 5, comma 1, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 170, secondo cui: «In ciascun bilancio annuale il totale dei pagamenti autorizzati non può essere superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione sommato alla presunta giacenza iniziale di cassa». I commi 2 e 3 del medesimo articolo ammettono, peraltro, il ricorso all'indebitamento per finanziare spese di investimento, nei limiti di cui all'art. 23 del d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76.

²⁰ Si veda l'art. 9, comma 4, della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7, che mutua la sua formulazione dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 76 del 2000.

tempore ulteriori indebitamenti²¹. E' facilmente intuibile come l'eventuale impugnazione di rendiconti approvati con ritardi tanto consistenti risulti scarsamente utile, se non controproducente, perché l'eventuale annullamento spinge l'ente regionale a indebitarsi ulteriormente per coprire erogazioni avvenute nelle more dell'approvazione del rendiconto poi ritenuto illegittimo.

In ragione delle illustrate difficoltà di accedere al controllo di costituzionalità sull'art. 81 Cost. e della scarsa efficacia di un sindacato sul bilancio strutturalmente "tardivo", da tempo si è suggerito, in sede politica e dottrinale, di riconoscere alla Corte dei conti la legittimazione a ricorrere in via diretta, prescindendo dalla concreta applicazione della legge, contro leggi incidenti sugli equilibri finanziari²². La proposta – che compariva già nella relazione finale della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta da Aldo Bozzi²³ – era presente in alcuni dei progetti di legge confluiti nel testo base del Governo (A.C. 4620) sulla modifica costituzionale che ci occupa e aveva riscontrato il favore di cospicua e qualificata dottrina²⁴. Essa è stata, però, espunta dal testo definitivamente approvato. In questo modo – messa da parte ogni valutazione circa l'opportunità politica di tale soppressione – è stato oggettivamente eliminato lo strumento che più efficacemente avrebbe consentito di investire il giudice delle leggi dei giudizi fondati sulla violazione della regola dell'equilibrio di bilancio²⁵. *De iure condendo* si è pure proposto di rafforzare il controllo preventivo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione delle leggi, modificando l'art. 74 della Costituzione con la previsione che le leggi rinviate alle Camere per violazione dell'art. 81 Cost. debbano essere riapprovate con una maggioranza qualificata²⁶.

Per non lasciare sostanzialmente priva di protezione giuridica la regola del pareggio senza incidere sul quadro normativo vigente, si potrebbe prospettare un'interpretazione originale – e, non lo ignoriamo, probabilmente forzata – dell'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994, che enumera gli atti sui quali la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità. La lettera c) di tale articolo, in particolare, fa riferimento agli «atti di programmazione comportanti spese». Si potrebbe, allora, ritenere che l'intero "bilancio amministrativo" rientri fra gli atti di programmazione e che la Corte dei conti, in sede di controllo su tale atto – che dovrebbe essere trasmesso alla Corte medesima contestualmente all'adozione della legge di bilancio – possa rilevarne la conformità al bilancio, così da poter denunciare in tempi molto stretti la violazione della regola del pareggio. In tal modo, il giudizio della Corte costituzionale potrebbe sopraggiungere nei primi mesi dell'anno e determinare, in caso di accoglimento della questione, una correzione in corso di esercizio finanziario.

²¹ Cfr. la relazione annuale predisposta – ai sensi dell'art. 3 della citata legge n. 20 del 1994 e dell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 – dalla Sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti, pagine 9 - 10.

²² Questa diretta legittimazione della Corte dei conti, pur apparendo eccentrica rispetto al nostro sistema, che affida la potestà di ricorso a soggetti politici e non a istituzioni di garanzia, potrebbe essere plausibilmente giustificata: in sede teorica, per la natura della Corte dei conti quale «garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità» e quindi come «organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo» (così Corte cost., sent. n. 25 del 1993); in chiave pragmatica, per la già rilevata difficoltà di provocare il giudizio costituzionale sulla violazione dell'art. 81 Cost.

²³ IX legislatura, Doc. XVI-bis, n. 3, pag. 70: «La Corte dei conti è abilitata ad investire la Corte costituzionale dei giudizi nei confronti delle leggi non conformi alle norme del presente articolo».

²⁴ A. Pace, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC* n. 3/2011, 2; G. Bognetti, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC* n. 4/2011, 5-6; N. Lupo, *Indagine conoscitiva delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio*, seduta di lunedì 17 ottobre 2011, resoconto stenografico, pag. 5; R. Perez, *ivi*, 41.

²⁵ Anche la proposta – recata nei disegni di legge a firma degli onorevoli Bersani e Lanzillotta – di introdurre un ricorso diretto su iniziativa di minoranze parlamentari è stata accantonata. La scelta è, in questo caso, da condividere. In un sistema politico caratterizzato da una elevata frammentazione partitica, affidare la potestà di ricorso alle minoranze parlamentari, infatti, avrebbe l'effetto di sclerotizzare le relazioni e i negoziati interpartitici sulle politiche di bilancio e di giurisdizionalizzare, attraverso il controllo costituzionale, la relazione Parlamento-Governo in un ambito nel quale sembra invece da preservare la possibilità di una loro libera e larga interlocuzione dialettica.

²⁶ A. Brancasi, *Indagine conoscitiva*, cit., seduta di lunedì 24 ottobre 2011, 4; S. Sileoni, *Pareggio di bilancio. Prospettive per una maggiore credibilità della finanza pubblica*, in *Istituto Bruno Leoni, Focus* 193, 22 novembre 2011, 8.

3.2. Il parametro del giudizio: a) la legge di cui al sesto comma dell'art. 81 Cost. come parametro interposto in quanto fonte rinforzata titolare di una riserva costituzionale di disciplina.

Ai sensi del sesto comma dell'art. 81 Cost., «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 (...)». Questa legge “rinforzata”, nel dare svolgimento ai principi definiti con legge costituzionale, è chiamata a delineare il nuovo quadro normativo di riferimento per la contabilità e la finanza pubblica anzitutto definendo il contenuto della legge di bilancio, che – come si è già rilevato – potrà essere anche innovativo del diritto oggettivo; in secondo luogo, dettando le norme di principio e i criteri di “prudenza contabile” che dovrebbero far tendere in modo fisiologico i bilanci delle amministrazioni pubbliche verso l'equilibrio²⁷.

La previsione di una maggioranza di approvazione qualificata per la legge *de qua*, nel renderla immodificabile da leggi successive non approvate con la medesima speciale maggioranza, consente di assumerla come parametro interposto nel giudizio di costituzionalità sulle violazioni dell'art. 81 Cost.

Per la parte in cui la legge rinforzata definisce i contenuti che la legge di bilancio potrà assumere, la sua “parametricità” è *in re ipsa*. Essa si configura, difatti, come una vera e propria “norma sulla normazione”, dotata – in quanto tale – di prevalenza gerarchica di tipo contenutistico-sostanziale²⁸ sulla legge di bilancio e autorizzata, quindi, a imporre a quest'ultima limiti di validità costituzionalmente sindacabili.

Egual valore di parametro va riconosciuto alla legge rinforzata in tutti gli ambiti di disciplina ad essa riservati dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012. Tali ambiti devono, infatti, considerarsi indisponibili da parte di leggi successive non approvate a maggioranza assoluta dei componenti di entrambe le Camere. Ne consegue che nel giudizio costituzionale sul rispetto dell'art. 81 Cost. potranno essere dedotti tanto vizi sostanziali, derivanti dall'incompatibilità dispositiva della legislazione finanziaria con puntuali contenuti precettivi della legge rinforzata, quanto vizi di competenza, derivanti dalla violazione della riserva costituzionalmente disposta in favore di tale legge.

Del resto, solo garantendo che il contenuto della legge di bilancio e gli stessi elementi qualificativi della nozione di equilibrio siano modificabili esclusivamente da leggi rinforzate si può evitare che decreti-legge, decreti legislativi o comunque leggi approvate a maggioranza semplice eludano la regola del pareggio, modificando i criteri di computo e di composizione del bilancio così da farlo risultare sempre in equilibrio, ad esempio attraverso lo scorporo di passività o la riduzione artificiosa dell'esposizione debitoria. Che il rischio non sia meramente ipotetico sta a dimostrarlo l'esperienza europea, ove l'assenza di una disciplina uniforme circa le modalità di redazione dei bilanci ha prodotto agevoli aggiramenti delle regole dirette a imporre condotte di finanza pubblica prudenti. Francia, Austria, Svezia, Irlanda, persino la Germania, oggi fustigatrice inflessibile della indisciplina finanziaria dei Paesi mediterranei, non hanno esitato a ricorrere a qualche espediente contabile allorché si dovette misurare il grado di osservanza – da parte dei diversi Paesi europei – dei parametri richiesti per l'ammissione alla zona Euro. Così la Francia, per mostrare che il rapporto

²⁷ Criteri non assenti già nella legislazione vigente: si pensi agli articoli 11, comma 6, e 17, comma 1-bis, della legge n. 196 del 2009, come modificati dall'art. 3, comma 1, lettere a) e b) della legge 7 aprile 2011, n. 39. Il primo degli articoli citati prevede che la legge di stabilità possa disporre «per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrata e nuove finalizzazioni da iscriverne (...) nel fondo speciale di parte corrente, nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente»; il secondo che «[L]e maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti di legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica».

²⁸ Sulla nozione di gerarchia sostanziale di contenuti, per tutti, F. Modugno, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc.dir. (Aggiornamenti)*, I, Milano, 1997, 570 ss.

deficit/PIL era in regola già prima del 31 luglio 1998 – termine fissato per la verifica del rispetto dei suddetti parametri – ha scorporato dal bilancio statale i trasferimenti alle imprese pubbliche in deficit; l'Irlanda, la Svezia e l'Austria hanno anticipato la riscossione delle imposte e quest'ultima ha pure istituito un'agenzia per le autostrade, imputando ad essa una quota dell'indebitamento pubblico pari al 3,2% del PIL; infine la *Bundesbank* tedesca ha rivalutato le riserve e utilizzato le plusvalenze così ottenute per coprire il deficit di bilancio della Federazione²⁹.

b) la nozione di equilibrio fra legge rinforzata e vincoli europei

Mentre lo scrutinio delle leggi di bilancio o di spesa per violazione della legge rinforzata non dovrebbe presentare particolari difficoltà, molto più problematico si presenta l'accertamento concernente l'inosservanza della regola dell'equilibrio fra le entrate e le spese del bilancio dello Stato espressa nel primo comma dell'art. 81 Cost.

Sul piano soggettivo, questa regola deve essere riferita allo Stato-ordinamento e quindi, al complesso delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato³⁰. Lo si desume – oltre che da un'interpretazione *magis ut valeat* del precetto, che perderebbe buona parte della sua efficacia concreta se fosse riferito solo al Governo-amministrazione in senso stretto – anche dal sesto comma dell'art. 81 Cost., il quale affida alla legge rinforzata il compito di dettare, fra l'altro, «le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio (...) e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni»; nonché dallo stesso, speculare art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, il quale individua, appunto, nel «complesso delle pubbliche amministrazioni» i destinatari della disciplina dettata dalla menzionata legge rinforzata.

Dal testo costituzionale non è possibile, invece, ricavare con certezza se la condizione di equilibrio debba essere riferita al conto complessivo della pubblica amministrazione o se debba ricorrere per ciascun ente dotato di autonomia di bilancio. Nel primo caso sarebbe possibile compensare situazioni di attivo con posizioni di disavanzo esposte nei bilanci degli enti i cui flussi finanziari entrano a comporre il conto complessivo della pubblica amministrazione. Nel secondo caso non sarebbero possibili compensazioni all'interno del comparto delle pubbliche amministrazioni, ogni ente dotato di autonomia di bilancio dovendo chiudere, comunque, in pareggio. L'eccessiva, irragionevole rigidità cui conduce in sede applicativa questa seconda soluzione – che non ammette neppure la possibilità di compiere aggiustamenti fisiologici fra enti del medesimo comparto quando le passività esposte non derivino da imprudenza o avventatezza gestionale – induce a inclinare per la prima opzione interpretativa.

Definita la sfera soggettiva di efficacia della regola dell'equilibrio, si tratta di chiarire come si interpreta questa nozione, che si collega sistematicamente al divieto di ricorso all'indebitamento di cui al secondo comma dell'art. 81 Cost.

Si è già ricordato come spetti alla legge rinforzata di cui al sesto comma dell'art. 81 Cost. definire «le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci (...) del complesso delle pubbliche amministrazioni». Va ora precisato che questa legge non potrà operare in uno spazio giuridico del tutto libero, ma, al contrario, dovrà tenere conto della nozione di equilibrio di bilancio desumibile dalla normativa dell'Unione europea. E ciò non solo perché la revisione costituzionale del bilancio è stata fortemente sollecitata – politicamente, anche se non in termini giuridicamente cogenti³¹ – dalle

²⁹ I dati sono tratti da G. Di Taranto, *Le basi problematiche della moneta europea*, in *Aspenia* n. 56/2012, 181.

³⁰ E cioè le amministrazioni pubbliche statali individuate dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n. 196.

³¹ E' stato infatti evidenziato (M. Luciani, Indagine conoscitiva delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio, seduta di lunedì 17 ottobre 2011, resoconto stenografico, pag. 9 – 11; F. S. Bertolini, Indagine conoscitiva, cit. seduta di lunedì 24 ottobre 2011, 10) che né il Patto Euro plus, né il *Fiscal compact* pongono un vincolo giuridico a introdurre strumenti costituzionali di garanzia del pareggio di bilancio. Il che non vuol dire, evidentemente, che la pressione politica esercitata dalle istituzioni comunitarie sul nostro Paese non sia

istituzioni comunitarie, ma anche per la fondamentale ragione che l'art. 97 riformato – a buon diritto considerato l'«architrave» della riforma³² – richiede alle pubbliche amministrazioni di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea».

E' assai dubbio che questa formula abbia inteso operare un atipico rinvio mobile alle definizioni normative in uso nel diritto dell'Unione europea e alle correlative interpretazioni accreditate dalla Corte di Giustizia di Lussemburgo. Se si fosse voluto chiaramente perseguire questo obiettivo, infatti, si sarebbe dovuto far ricorso a una formula più esplicita, qual è – ad esempio – quella contenuta nell'art. 135 della Costituzione spagnola, che vincola lo Stato e le Comunità autonome a non «incorrere in un deficit strutturale che superi i limiti stabiliti, in questa ipotesi, dall'Unione europea per i suoi Stati membri»³³.

Pare, invece, certo che la nozione interna di equilibrio e di indebitamento non possono essere ricostruite indipendentemente o addirittura in contrapposizione rispetto a quelle accolte in sede europea³⁴.

Vengono in rilievo, a tale riguardo, le disposizioni che fanno diretto o indiretto richiamo alla nozione di equilibrio: gli artt. 310 e 314 del TFUE, l'articolo 2-bis del Regolamento CE n. 1466/97 come modificato dal Regolamento CE n. 1175 del 2011³⁵ e, infine, l'art. 3 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (d'ora in poi, *Fiscal compact*).

L'art. 310 del TFUE stabilisce che nel bilancio annuale dell'Unione europea «entrate e spese devono risultare in pareggio», mentre l'art. 314, decimo comma, dispone che ciascuna istituzione comunitaria esercita i poteri ad essa attribuiti in seno alla procedura legislativa speciale per il bilancio annuale «nel rispetto dei trattati e degli atti adottati a norma degli stessi, in particolare in materia (...) di equilibrio delle entrate e delle spese». Impiegando le nozioni di pareggio e di equilibrio in modo promiscuo e fungibile rispetto al medesimo oggetto – il bilancio dell'Unione – il TFUE non fornisce indici interpretativi sicuri per differenziare i due concetti giuridici, né per considerarli del tutto sovrapponibili.

Più utile appare, al riguardo, l'art. 2-bis del Regolamento CE n. 1466/97, come novellato dall'art. 5 del Regolamento CE n. 1175 del 2011. Esso stabilisce che «ciascuno Stato membro ha uno specifico obiettivo a medio termine calcolato sulla base di una propria posizione di bilancio»; aggiunge che questi obiettivi di bilancio specifici per Paese «possono divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo offrendo al tempo stesso un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo pubblico e PIL del 3%» e ulteriormente precisa che per gli Stati membri partecipanti³⁶ e per quelli che fanno parte dell'ERM2³⁷ «gli

stata molto forte, e forse irresistibile. E' significativo, al riguardo, che il primo progetto di legge di revisione della disciplina di bilancio (A.C. 4205, Cambursano e altri) sia stato presentato il 23 marzo 2011, appena 12 giorni dopo la firma del patto Euro Plus da parte dei Capi di Stato e di Governo dell'Eurozona.

³² D. Cabras, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in Riv. AIC n. 2/2012.

³³ Art. 135 della Costituzione spagnola, comma 2: «*El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros*». Il comma 3, ultima frase, della medesima costituzione, prevede inoltre che «*El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*».

³⁴ L'interpretazione «comunitariamente» conforme della disciplina costituzionale – autorizzata e anzi suggerita proprio dalla formula testuale del novellato art. 97 Cost. «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea» – consente di rigettare l'obiezione di F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in Riv. AIC n. 2/2012, 5, secondo il quale le nozioni interne di equilibrio e di ricorso all'indebitamento sarebbero incongruenti e comunque disallineate rispetto alla nozione di deficit quale si ricava dai Trattati europei e dal Patto di stabilità e crescita.

Il riferimento alla normativa comunitaria per circostanziare nozioni contenute nel testo della Costituzione non è nuovo alla giurisprudenza costituzionale. Basta porre mente alla nozione costituzionale di concorrenza. Allorché nell'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost. – in seguito alla revisione operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – è stato introdotto un espresso riferimento alla «tutela della concorrenza» quale ambito di potestà legislativa esclusiva dello Stato, la Corte costituzionale ha affermato che «dal punto di vista del diritto interno, la nozione di concorrenza non può non riflettere quella operante in ambito comunitario, che comprende interventi regolativi, la disciplina *antitrust* e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza» (sent. n. 14 del 2004).

³⁵ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

³⁶ Ai sensi dell'art. 2, alinea, lett. a) del medesimo regolamento si intendono per «Stati membri partecipanti» quelli la cui moneta è l'euro.

obiettivi di bilancio a medio termine per Paese sono indicati in un intervallo compreso tra il - 1% del PIL e il pareggio o l'attivo in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e *una tantum*».

Nel quadro della sorveglianza multilaterale – di cui all'articolo 121, paragrafo 3 TFUE – sull'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nell'Unione, l'art. 6 del citato regolamento n. 1466/97, come modificato dall'art. 9 del regolamento n. 1175/2011 – prevede, inoltre, che la deviazione dall'obiettivo di bilancio a medio termine possa essere considerata significativa, con la conseguente applicazione delle relative sanzioni, se la deviazione dal saldo strutturale per uno Stato che non ha raggiunto l'obiettivo di bilancio a medio termine, corrisponde almeno allo 0,5% del PIL in un singolo anno o almeno allo 0,25% del PIL in media annua per due anni consecutivi.

La nozione di pareggio assume qui contorni giuridicamente meglio definiti. Essa non coincide, infatti, con la parità nominale o contabile, perché introduce due elementi potenzialmente distorsivi di tale parità: la correzione per il ciclo e l'esclusione, dal saldo del bilancio, delle misure temporanee e *una tantum*. In forza del primo elemento la regola del pareggio si può considerare rispettata pur in presenza di un disavanzo (purché questo corrisponda agli effetti del ciclo, ovviamente); alla stregua del secondo elemento, la regola del pareggio si può considerare violata, pur quando il bilancio si chiuda in parità contabile, perché dal saldo sono scorporate misure inidonee, per il loro carattere occasionale e contingente, a stabilizzare l'equilibrio delle finanze pubbliche in una prospettiva di medio termine.

Una definizione molto puntuale di pareggio di bilancio si ricava, infine, dall'art. 3 comma 1 lettera b) del *Fiscal compact*. Esso prevede che la regola – di cui all'art. 3, comma 1, lettera a) – secondo cui la posizione di bilancio della pubblica amministrazione di una parte contraente è in pareggio o in avanzo «si considera rispettata se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato». La medesima disposizione specifica che «i progressi verso l'obiettivo di medio termine e il rispetto di tale obiettivo sono valutati globalmente, facendo riferimento al saldo strutturale e analizzando la spesa al netto delle misure discrezionali in materia di entrate, in linea con il patto di stabilità e crescita rivisto».

Dal quadro normativo euro-unitario e internazionale schematicamente illustrato si traggono, in sintesi, i seguenti elementi definitori della nozione di equilibrio di bilancio: a) l'equilibrio, diversamente dalla nozione di pareggio, non indica una situazione di statica equivalenza contabile fra entrate e spese, ma va inteso in senso dinamico e deve, perciò, ritenersi rispettato anche in presenza di un disavanzo giustificato dagli effetti di un ciclo economico avverso³⁷; b) lo scostamento dal saldo strutturale non è oggetto di una valutazione anelastica, ma va considerato anche nel quadro dello specifico obiettivo a medio termine fissato per il singolo Paese, nel senso che, per uno Stato membro inadempiente rispetto all'obiettivo di bilancio per esso indicato a medio termine, la deviazione rispetto al saldo è sanzionata se corrisponde almeno allo 0,5% del PIL in un singolo anno o almeno allo 0,25% del PIL in media annua per due anni consecutivi; c) nel *Fiscal compact*, la deviazione massima consentita rispetto al saldo corretto per il ciclo, ai fini del rispetto della regola dell'equilibrio, è fissata nello 0,5% per Paesi con un debito pubblico superiore al 60% del PIL a prezzi di mercato; dell'1% per Paesi con debito sotto il 60% del PIL.

³⁷ Si tratta dell' *European Exchange Rate Mechanism*, introdotto nel 1979 per contenere i tassi di cambio fra le monete europee; in seguito all'introduzione dell'euro, tale meccanismo è stato adottato con riferimento alle monete dei Paesi che non appartengono all'Eurozona, con l'obiettivo di conferire a tali valute una tendenziale stabilità, in vista anche di un eventuale ingresso nell'Eurozona. Cfr., per un esempio, il comunicato stampa della BCE in data 29 maggio 2008 sulle nuove parità centrali rispetto all'euro in seguito alla rideterminazione del tasso verso la moneta slovacca, in http://www.ecb.int/press/pr/date/2008/html/pr080529_1.it.html

³⁸ Nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1966, del resto, è stato – seppur parenteticamente – affermato che l'obbligo della copertura «va osservato con puntualità rigorosa nei confronti di spese che incidano sopra un esercizio in corso, per il quale è stato consacrato con l'approvazione del Parlamento un equilibrio (*che non esclude ovviamente l'ipotesi di un disavanzo*), tra entrate e spese, nell'ambito di una visione generale dello sviluppo economico del Paese e della situazione finanziaria dello Stato» (enfasi aggiunta).

Le nozioni di pareggio così ricostruite non sono destinate ad operare esclusivamente nell'ambito dell'ordinamento internazionale ed euro-unitario, ma concorrono a definire la nozione di equilibrio e di indebitamento e, pertanto, entrano a comporre il parametro dell'art. 81 della Costituzione.

La legge rinforzata non potrà, infatti, definire la nozione di equilibrio in modo meno rigoroso di quanto previsto nelle ricordate norme di diritto dell'Unione e nello stesso *Fiscal compact* – che assume il rango di un Trattato internazionale, pur non partecipando del regime formale della *primauté* in quanto estraneo al diritto euro-unitario – senza incorrere nella violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione. In particolare, l'anzidetta legge non potrà autorizzare un limite di scostamento dal saldo strutturale superiore allo 0,5% annuo, ma sarà stretta fra due alternative: fissare un limite più severo di quello europeo oppure attestarsi sulla nozione di equilibrio accolta in sede di *Fiscal compact*, individuando nello 0,5% del PIL il limite massimo di disavanzo.

Nel primo caso la legge nazionale, pur rispettando i vincoli internazionali, potrebbe violare il più stringente limite costituzionale dell'equilibrio e risultare illegittima; nel secondo caso sarebbero, invece, rispettati contestualmente il vincolo interno e quello sovranazionale, senza disallineamenti e contraddizioni. Non è difficile prevedere che il legislatore si orienterà in questa seconda direzione e che, in assenza di indicazioni puntuali da parte della legge rinforzata, sarà la stessa Corte costituzionale a interpretare la nozione di equilibrio in modo conforme alla menzionata normativa europea e internazionale.

3.3. Le clausole di eccezione alla regola dell'equilibrio: a) le componenti congiunturali che legittimano il ricorso all'indebitamento.

Il ricorso all'indebitamento è consentito – a tenore dell'art. 81, secondo comma – «al fine di considerare gli effetti del ciclo economico» e³⁹ «al verificarsi di eventi eccezionali», in questo caso «previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti».

Nella prima ipotesi il ricorso al deficit è permesso nella stretta misura necessaria a compensare gli effetti congiunturali negativi; nel secondo caso, lo Stato è autorizzato a indebitarsi anche oltre gli effetti della congiuntura e superando pure il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati rispetto al PIL corretti per il ciclo economico (art. 5, comma 1, lettere *b* e *c* legge cost. n. 1 del 2012)⁴⁰.

Sorge, con riguardo alla prima ipotesi, il problema del controllo costituzionale circa la ricorrenza dei fattori congiunturali che consentono il ricorso all'indebitamento.

Le valutazioni prognostiche sulle quali si basano il Governo e il Parlamento per qualificare il ciclo come "avverso" o "favorevole" e la misurazione dell'impatto del ciclo sul bilancio (cioè di quello che i giuristi tedeschi definiscono *Budgetsensivität*), presuppongono la disponibilità di dati economici e analisi tecniche di elevata complessità, la cui attendibilità è difficilmente verificabile dalla Corte costituzionale.

Il *Bundesverfassungsgericht* tedesco – che sul punto può vantare un'esperienza più che quarantennale, visto che la prima disciplina costituzionale di limitazione del debito risale al 1969 – ha riconosciuto al legislatore un margine di apprezzamento discrezionale su tali valutazioni (*Einschätzungsprärogative*), ma ha pure statuito che l'intensità del controllo delle prognosi deve aumentare a misura che lo scostamento fra i dati forniti da Governo e Parlamento e quelli risultanti dai principali istituti di statistica si fa consistente.

³⁹ La "e" che compare nel testo del secondo comma dell'art. 81 Cost. non può che avere valore disgiuntivo, se si vuole evitare l'irragionevole conseguenza che le due condizioni richieste ai fini del ricorso all'indebitamento (ciclo economico sfavorevole e presenza di eventi eccezionali) debbano contemporaneamente sussistere. In senso contrario A. Brancasi, *L'introduzione del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1/2012, 108 ss., il quale afferma che «la considerazione degli "effetti del ciclo economico" non è distinta condizione per poter contrarre debito pubblico, ma fornisce la misura entro cui lo si può fare "al verificarsi di eventi eccezionali"».

⁴⁰ Discorso diverso va fatto per le autonomie regionali e locali. Le ipotesi derogatorie di cui al secondo comma dell'art. 81 Cost., infatti, non si applicano agli aggregati di spesa delle Regioni e degli enti locali. Per tali enti, il bilancio regionale deve risultare in pareggio nominale, non corretto in base al ciclo.

Così, nella sentenza del 18 aprile 1989⁴¹, il Tribunale costituzionale federale ha stabilito che i giudizi e le valutazioni del Governo non solo non devono essere in sé arbitrari o irragionevoli, in quanto manifestamente contrastanti con le acquisizioni scientifiche, ma devono essere coerenti con i dati economico-finanziari resi disponibili dagli organi legislativamente deputati alla formazione delle decisioni di politica economico-finanziaria, fra cui la *Deutsche Bundesbank* e il *Finanzplanungsrat* (consiglio di programmazione finanziaria)⁴². Il medesimo Tribunale ha inoltre chiarito che, quando le prognosi sulla congiuntura economica restano all'interno della banda di oscillazione, del *range* dei valori indicati dai predetti istituti, il controllo costituzionale è limitato alla manifesta irragionevolezza delle valutazioni legislative; mentre, allorché i dati forniti dal Governo si collocano fuori da questa forbice, il giudice delle leggi, esercitando uno scrutinio stretto, può acquisire consulenze tecniche per verificare se i dati forniti dal Governo siano davvero attendibili e quindi imporre al legislatore un rafforzato onere dimostrativo.

Il *Bundesverfassungsgericht* non è nuovo all'impiego di questi strumenti di acquisizione tecnico-scientifica⁴³; la Corte costituzionale italiana, invece, è stata storicamente meno incline, almeno fino ad ora, a impiegare i propri poteri istruttori in tale direzione. Né può dirsi che, nelle condizioni nelle quali essa attualmente opera, il controllo su questi dati possa essere svolto sulla base di dati autonomamente prodotti.

Nel 1996, quando ancora era viva la polemica politica e dottrina sulla sentenza di spesa che imponevano oneri talora molto ingenti ai bilanci statali, fu istituito presso la Corte un ufficio preposto alla valutazione degli effetti finanziari delle sentenze. Questo ufficio ebbe però breve vita e oggi le schede e le ricerche che istruiscono le questioni di costituzionalità si limitano a indicare se vi siano o non nella questione all'esame conseguenze finanziarie, senza quantificarle precisamente e con formula sostanzialmente di stile. E' legittimo allora chiedersi se, nei due anni che ci separano dalla prima concreta applicazione della riforma dell'art. 81 Cost., i giudici di palazzo della Consulta non debbano attrezzarsi autonomamente, acquisendo specifiche professionalità capaci non tanto di fornire al collegio dati conoscitivi ulteriori rispetto a quelli acquisibili in via di istruttoria, quanto di leggere e interpretare questi dati economico-contabili in modo critico, riscontrandone eventuali incongruenze e aporie.

b) Il verificarsi di eventi eccezionali e la previa autorizzazione camerale

La condizione posta nell'art. 81, secondo comma, Cost. per ricorrere all'indebitamento in misura superiore a quanto necessario a compensare gli effetti della congiuntura economica negativa è una «autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti» al verificarsi di «eventi eccezionali».

E' compatibile con il tenore letterale di tale comma tanto la qualificazione della delibera approvativa come legge formale, quanto la qualificazione come delibera bicamerale non legislativa⁴⁴, mentre non è conforme

⁴¹ 2 BvF/02, BVerfGE 79, 311, 344, par. 93.

⁴² Questo il passo della sentenza citata: «*Beurteilung und Einschätzung müssen nicht nur frei von Willkür sein; sie müssen aufgrund der vorliegenden wirtschaftlichen Daten und vor dem Hintergrund der Aussagen der gesetzlich verankerten Organe der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung (Finanzplanungsrat, Konjunkturrat, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutsche Bundesbank) und der Auffassungen in Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft nachvollziehbar und vertretbar erscheinen*». Nella sentenza del *Verfassungsgerichtshof* di Berlino del 31 ottobre 2003 questa regola è stata parzialmente relativizzata, prevedendosi che «*Wenn keine das konkrete Land betreffenden Aussagen dieser Organe vorliegen, kann die Beurteilung und Einschätzung des Landeshaushaltsgesetzgebers - unter Berücksichtigung von Auffassungen in Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft - allein anhand der zur Verfügung stehenden Wirtschaftsdaten auf ihre Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit verfassungsgerichtlich überprüft werden*».

⁴³ Sarà sufficiente ricordare la famosa sentenza dell'11 novembre 1999, nella quale, per valutare gli effetti del sistema di perequazione finanziaria fra *Bund* e *Länder*, il tribunale costituzionale di Karlsruhe si avvale dei dati elaborati dall'Istituto di matematica applicata dell'Università cittadina e inserì nel corpo della motivazione una fitta serie di grafici e tabelle riepilogative delle ricerche svolte.

⁴⁴ Pare da condividere l'argomento speso da N. Lupo, in *Il Filangieri*, 2011, secondo il quale la tesi favorevole alla natura non necessariamente legislativa dell'autorizzazione in esame sarebbe agevolmente ricavabile dal tenore letterale dell'art. 81 Cost., perché i commi quarto, quinto e sesto di tale articolo indicano precisamente lo strumento normativo con il quale approvare il bilancio e il

alla lettera la tesi che la legge di bilancio “in extra-deficit”⁴⁵ debba – anch’essa – essere approvata a maggioranza assoluta.

L’autorizzazione camerale, quale che ne sia il rango formale, non ha una sua autonomia, ma funge da premessa necessaria e – potrebbe dirsi – da atto presupposto all’approvazione di una legge di bilancio che deroghi alla regola dell’equilibrio strutturale. In quanto ha contenuto autorizzatorio del bilancio “in extra-deficit”, la deliberazione bicamerale ne diventa, perciò, il fondamento di legittimità.

Nel caso di adozione di tale atto in forma legislativa, esso potrà consistere in un articolo inserito nella stessa legge di bilancio, sebbene sia decisamente da preferire l’approvazione distinta in un atto separato. Se, infatti, la disposizione autorizzatoria – da approvare a maggioranza qualificata – fosse incorporata nella legge di bilancio, o il regime di approvazione per tale disposizione previsto si dovrebbe estendere alla votazione finale del progetto di legge, con un conseguente, eccessivo e perciò irragionevole irrigidimento della scelta di bilancio; oppure – fatto inedito nella “giurisprudenza parlamentare”⁴⁶ – si dovrebbe sottoporre a voto finale a maggioranza semplice un atto legislativo che ospita un articolo approvato a maggioranza qualificata, così sacrificando la garanzia cui la previsione di quella speciale maggioranza è preordinata e contravvenendo allo stesso criterio sistematicamente desumibile dall’art. 79 Cost., il quale – nel fissare la maggioranza di due terzi per la concessione dell’amnistia e dell’indulto – specifica che la legge relativa deve essere deliberata con la prescritta maggioranza «in ogni suo articolo e nella votazione finale».

Nel caso in cui l’autorizzazione in discorso assuma la forma della delibera bicamerale non legislativa, invece, questa sarà necessariamente distinta, sul piano formale, dalla legge di bilancio, sebbene ad essa la legghi un nesso inscindibile di pregiudizialità logico-giuridica.

La conclusione, in ogni caso, non muta: lo scrutinio di legittimità costituzionale della legge di bilancio “in extra-deficit” richiederà il preliminare accertamento della regolarità formale dell’autorizzazione camerale e della sua conformità alla legge rinforzata che – ulteriormente svolgendo le indicazioni fornite dall’art. 5, comma 1, lett. d) della legge costituzionale n. 1 del 2012 – dovrà definire in concreto quando ricorrano le «gravi recessioni economiche», le «crisi finanziarie» e le «gravi calamità naturali», ossia gli «eventi eccezionali» che legittimano il Parlamento ad autorizzare il ricorso all’indebitamento.

Il riflesso processuale del rapporto di condizionalità intercorrente fra delibera autorizzatoria e legge di bilancio in extra-disavanzo è duplice.

In primo luogo, tale delibera – nel caso in cui abbia natura legislativa – non è autonomamente impugnabile in sede di giudizio sulle leggi, perché rappresenta solo il primo segmento di una fattispecie a formazione progressiva che si completa con l’approvazione del bilancio “in extra-deficit” (tanto che l’eventuale mancata impugnazione della delibera non pregiudica l’impugnazione della legge di bilancio sulla base di questa adottata)⁴⁷.

In secondo luogo, i vizi della delibera camerale rifluiscono necessariamente sulla legge di bilancio. L’atto autorizzatorio sarà censurabile sotto il profilo formale, per il suo irregolare procedimento di formazione o

rendiconto (la legge); concedere l’esercizio provvisorio (la legge); attuare la riforma costituzionale del pareggio del bilancio (la legge approvata a maggioranza assoluta da entrambe le Camere). Che si sia voluto introdurre una riserva di legge implicita nel secondo comma del medesimo art. 81 Cost., è, pertanto, letteralmente oltre che sistematicamente insostenibile.

⁴⁵ Che permette, cioè, la contrazione di nuovo debito in deroga alla regola dell’equilibrio.

⁴⁶ Dai regolamenti parlamentari si trae anzi l’indicazione che la maggioranza prevista per la votazione finale non può essere di grado “inferiore” a quella prevista per l’approvazione dei singoli articoli. L’art. 16 del Reg. Camera, infatti, stabilisce che le modifiche del regolamento formulate dalla Giunta devono essere votate con la maggioranza assoluta nel loro complesso; e l’art. 167 del Reg. Senato, analogamente, richiede la maggioranza assoluta soltanto per l’approvazione finale di «modificazioni costituite da un complesso normativo organico composto di più disposizioni fra loro collegate».

⁴⁷ E’ d’altra parte da escludere che la legge di autorizzazione possa costituire oggetto di un giudizio in via incidentale. Essa, in quanto improduttiva di effetti esterni al circuito Parlamento-Governo, non potrà, infatti, trovare applicazione in un giudizio comune. Gli eventuali vizi dell’atto saranno perciò rilevabili, in via autonoma – cioè prescindendo dalla impugnazione congiunta con la legge di bilancio in extradeficit – soltanto dal Presidente della Repubblica nell’esercizio del potere di rinvio di cui all’art. 74 della Costituzione. In questo caso l’eventuale riapprovazione della legge da parte delle Camere, in sede di riesame, dovrebbe essere disposta con la medesima maggioranza assoluta richiesta per la “prima” deliberazione.

sotto il profilo sostanziale, per aver immotivatamente ritenuto sussistenti «eventi eccezionali» che legittimano il ricorso all'indebitamento oltre i limiti del pareggio strutturale.

In proposito, è anzitutto da rilevare che l'impiego della locuzione «eventi eccezionali» suggerisce di riferire l'attributo della eccezionalità a fatti e avvenimenti "oggettivamente" straordinari, e non qualificati discrezionalmente come tali in base ad apprezzamenti di natura politica. Non pare, perciò, di poter applicare, nel contesto dell'art. 81 Cost., lo schema interpretativo comunemente accolto riguardo ai «casi straordinari di necessità e di urgenza» che legittimano il Governo ad adottare «provvedimenti provvisori con forza di legge». L'asciuttezza del riferimento a «eventi eccezionali» dovrebbe, infatti, scongiurare lo slittamento ermeneutico che si è registrato nella lettura dell'art. 77 Cost. allorché la giurisprudenza costituzionale ha riferito l'attributo della straordinarietà non ai "casi", ma alla necessità e urgenza "di provvedere", e ha con ciò sottratto i presupposti del decreto-legge al campo fenomenologico per iscriverli completamente nell'ordine delle valutazioni politiche, sindacabili solo per la loro evidente irragionevolezza o contraddittorietà⁴⁸.

Nel delineare la nozione giuridica di evento eccezionale una importante, ulteriore qualificazione sul piano interpretativo giunge dal riferimento alla normativa comunitaria e internazionale e, segnatamente, al Regolamento UE n. 1177/2011 dell'8 novembre 2011 e dal *Fiscal compact*. L'articolo 1, paragrafo 2, del citato Regolamento, nel sostituire l'art. 2, par. 1, primo comma, del Regolamento CE n. 1467/97, che disciplina «l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi», considera eccezionale «il superamento del valore di riferimento per il disavanzo pubblico» qualora esso «sia determinato da un evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato membro interessato ed abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure nel caso sia determinato da una grave recessione economica». L'art. 3, par. 3, del *Fiscal compact*, a sua volta, stabilisce che per "circostanza economica eccezionale" «si intende un evento inconsueto non soggetto al controllo della Parte contraente interessata, che ha un forte impatto sulla posizione finanziaria del governo».

E' necessario chiarire cosa significhi, in entrambi gli atti normativi richiamati, evento «non soggetto al controllo» dello Stato membro⁴⁹. Si dischiudono, in proposito, due alternative interpretative.

L'espressione potrebbe essere interpretata nel senso che l'evento che autorizza la produzione di un disavanzo di bilancio, per le sue caratteristiche di imprevedibilità o per la sua dimensione quantitativa, non possa essere evitato con l'adozione di misure preventive, e dunque si possa manifestare del tutto indipendentemente dall'attuazione di politiche economiche ispirate alla prudenza e alla sana gestione contabile. Un'interpretazione meno esigente e rigorosa potrebbe, invece, essere nel senso che per evento «non soggetto a controllo» debba intendersi quello produttivo di effetti, potenziali o reali, tali da richiedere interventi non fronteggiabili attraverso una manovra correttiva ordinaria, sebbene tale correzione dipenda dall'adozione di politiche economiche non ispirate alle regole della prudenza e della sana gestione.

Nel primo caso, che presuppone l' "incolpevolezza finanziaria" di chi subisce gli effetti dell'evento, il ricorso all'indebitamento sarebbe precluso qualora si riscontri una imprudente politica di bilancio, con la conseguenza che, in tali ipotesi, sarebbe possibile provvedere alle maggiori spese solo attraverso una contrazione della spesa corrente.

Nel secondo caso il ricorso all'indebitamento sarebbe, al contrario, ammesso pur se alla determinazione della circostanza eccezionale abbia concorso l'imprudente condotta economico-finanziaria dello Stato, che, in questa chiave, sarebbe – per così dire – in condizione di produrre esso stesso l'evento dannoso cui porre

⁴⁸ Va, peraltro, segnalato che la disomogeneità di contenuto del decreto-legge – intesa come «evidente estraneità» di una norma del decreto rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del medesimo atto – è stata recentemente considerata un indice della manifesta carenza dei presupposti della decretazione d'urgenza (così sentenza n. 22 del 2012, sviluppando la linea giurisprudenziale inaugurata con le sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008). Il che potrebbe rendere più severo lo scrutinio costituzionale sui decreti-legge.

⁴⁹ Formulazione che ricalca l'art. 115 del *Grundgesetz* tedesco.

rimedio con l'indebitamento. Non è arduo preconizzare che sarà questa seconda, più duttile, interpretazione a risultare prevalente.

Nell'ambito dell'art. 81 Cost. gli eventi eccezionali corrispondono – ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. d) della legge costituzionale n. 1 del 2012 – a «gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali». I precisi contorni di queste definizioni giuridiche dovranno essere tracciati dalla legge rinforzata, che – alla luce di quanto si è osservato poco sopra – sarebbe opportuno chiarisse anche come vada inteso il nesso causale: se, cioè, la condotta finanziaria imprudente possa costituire o meno fattore causativo – concorrente o esclusivo – dell'evento eccezionale.

Venendo al controllo giuridico circa la ricorrenza degli indicati «eventi eccezionali» è possibile da subito osservare che la nozione di grave calamità naturale ha riferimento a fenomeni di immediata e intuitiva percezione, che si differenziano solo per una qualche attenuazione di grado rispetto alla nozione di «catastrofe naturale» cui fanno richiamo l'art. 115 del GG tedesco (*Naturkatastrophen*) e l'art. 135, comma 4, della Costituzione spagnola (*catàstrofes naturales*).

Assai più sfuggenti appaiono, al contrario, le nozioni di «grave recessione economica» e di «crisi finanziaria». Anche in tal caso la legge rinforzata, cui compete – come si è detto – la qualificazione giuridica di queste nozioni generali non pare possa prescindere dalla disciplina di fonte europea e segnatamente dal modo in cui la condizione di “grave recessione economica” viene presa in considerazione, nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi di cui ai regolamenti CE n. 1466 e 1467/97, quale elemento che consente agli Stati membri di deviare dal percorso di avvicinamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine imposto dal Patto di stabilità e crescita.

In proposito, va ricordato che la Banca centrale europea, in sede di «parere sulla riforma della *governance* economica dell'Unione europea», aveva sconsigliato l'impiego di siffatte clausole di salvaguardia, raccomandando, in ogni caso, che la loro attivazione «sia espressamente soggetta alla condizione di non mettere a repentaglio la sostenibilità del bilancio»⁵⁰. In effetti i regolamenti UE n. 1175 e 1177 del 2011, nel modificare i citati regolamenti n. 1466 e 1467 del 1997, hanno riconosciuto la possibilità, per gli Stati membri, di allontanarsi temporaneamente dal rispettivo percorso di aggiustamento di bilancio, ma solo «a condizione che la sostenibilità del bilancio a medio termine non ne risulti compromessa»⁵¹. Un vincolo consimile dovrebbe essere previsto anche sul piano interno. Si potrebbe, inoltre, trarre spunto dall'art. 2, paragrafo 2, del Regolamento n. 1467/97 per dare più puntuale dimensione giuridica alle nozioni economiche in esame. Questo articolo stabilisce, infatti, che la Commissione e il Consiglio, nel valutare e decidere sull'esistenza di un disavanzo eccessivo, «possono considerare eccezionale (...) un superamento del valore di riferimento determinato da una grave recessione economica se tale superamento è dovuto a un tasso di crescita negativo del volume annuo del PIL o a una diminuzione cumulata della produzione durante un periodo prolungato di crescita molto bassa del volume annuo del PIL rispetto alla crescita potenziale».

Come si comprende da quanto si è venuto esponendo, l'effettività del controllo costituzionale sul ricorrere delle circostanze di “grave recessione economica” e di “crisi finanziaria” che legittimano il ricorso all'indebitamento verrà largamente a dipendere dalla accuratezza definitoria della legge rinforzata. Qualora in essa difettassero riferimenti certi e oggettivamente verificabili, infatti, la libertà di apprezzamento politico del Parlamento e del Governo sarebbe molto difficilmente delimitabile, giacché alla Corte costituzionale non resterebbe che compiere uno scrutinio meramente esterno e formale, rivolto a sindacare soltanto la manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della scelta politica.

Accertata la sussistenza dei presupposti della clausola di eccezione, la Corte dovrebbe anche fare oggetto di esame gli effetti prodotti sul bilancio dagli eventi eccezionali.

⁵⁰ Cfr. Parere 16 febbraio 2011 n. 2011/C150/01 (Parere della Banca centrale europea sulla riforma della *governance* economica dell'Unione europea – CON/2011/13), emesso in seguito alla richiesta pervenuta dal Consiglio il 29 novembre 2010, pubblicato nella G.U.U.E 20 maggio 2011, n. C 150.

⁵¹ Cfr. artt. 5, par. 1 e 6, par. 3 del Reg. CE n. 1466/97, nonché gli artt. 3, par. 5 e 5, par. 2, del Reg. CE n. 1467/97.

In astratto, l'assunzione di nuovo debito in deroga alla regola dell'equilibrio resterebbe assoggettata a un controllo di proporzionalità sotto il duplice profilo della idoneità dell'intervento legislativo a perseguire il fine cui è preordinata la manovra in extra-deficit e della "necessità" delle misure disposte rispetto a quelle potenzialmente impiegabili per raggiungere il medesimo obiettivo con minor sacrificio delle libertà individuali e delle autonomie costituzionali degli enti territoriali. Per conformarsi alla regola del "mezzo più lieve", in particolare, la misura dello sbilancio dovrebbe essere perfettamente commisurata agli effetti dannosi dell'evento eccezionale, senza esorbitare dalla misura strettamente necessaria a compensare tali effetti. Inoltre, le nuove assunzioni di credito dovrebbero essere finalizzate esclusivamente alla copertura dei danni materiali o economico-finanziari prodotti dalle calamità naturali o dalle crisi economiche che giustificano la deroga al pareggio, con la logica conseguenza che le assunzioni supplementari di credito non potrebbero coprire spese correnti.

Quelli appena illustrati dovrebbero essere – in teoria – gli elementi di un controllo di proporzionalità delle misure disposte in applicazione della clausola di eccezione di cui al secondo comma dell'art. 81 Cost. E' facile intendere tuttavia come, nell'effettività del giudizio costituzionale, questo controllo possa risultare per più versi impraticabile o comunque poco incisivo.

Quanto al *test* di idoneità, la debolezza del controllo costituzionale è diretta conseguenza della complessità degli accertamenti tecnici e delle analisi econometriche necessarie per stabilire se una certa emissione di debito o una certa misura di extra-disavanzo sia capace di rimediare ai danni causati dagli «eventi eccezionali» occorsi. In ordine, poi, alla "necessità" dell'intervento, il controllo della Corte è inevitabilmente circoscritto dall'ampia discrezionalità valutativa riconosciuta al legislatore nelle scelte di politica economico-finanziaria. Il giudice delle leggi, infatti, non potrebbe stabilire che una riduzione delle spese correnti sia da preferire al ricorso all'indebitamento o all'aumento dell'imposizione fiscale in quanto misura "più lieve" – nei termini del controllo di proporzionalità – se non violando i limiti esterni delle proprie attribuzioni costituzionali e invadendo il terreno riservato alle opzioni politico-legislative.

Da quanto rilevato deriva che la verifica della cosiddetta clausola di eccezione può svolgersi con maggiore penetrazione quanto all'accertamento della sussistenza di «eventi eccezionali», ma con fatica può estendersi alle misure concretamente introdotte per porre rimedio a tali eventi. Anche sul piano del controllo di proporzionalità della legge adottata sul presupposto del situazione di eccezionalità, la giustiziabilità delle regole di bilancio si dimostra, in definitiva, assai problematica.

Analoga complessità presenta la ricognizione del vizio consistente nella violazione della regola del pareggio, sul quale è opportuno soffermarsi non senza aver incidentalmente evidenziato come – alla luce della costituzionalizzazione di tale regola – lo stesso obbligo di copertura delle spese meriti di essere riletto in chiave restrittiva.

4. La violazione della regola dell'equilibrio: un vizio sui generis "a formazione progressiva".

Il vizio consistente nella violazione della regola dell'equilibrio presenta una natura singolare, che ne rende difficile la classificazione. Esso, infatti, ha una dimensione *quantitativa*, poiché si perfeziona solo nel momento in cui la legge, considerata nel suo complesso e nell'unità inscindibile dei suoi effetti finanziari, provoca un disavanzo in misura superiore agli effetti del ciclo economico e, quindi, contravviene alla regola del pareggio.

A venire in rilievo, in sede di accertamento del vizio, non sono i contenuti precettivi della legge, ma solo le previsioni attraverso le quali quei precetti sono tradotti in cifre, oneri finanziari. Tanto che, riducendo la quantità di tali oneri, le regolazioni sostanziali della legge potrebbero restare invariate. Si tratta di un vizio inedito, dunque, che si discosta dai vizi formali perché non riguarda il procedimento formativo dell'atto e che, d'altro canto, non è pienamente assimilabile neppure ai vizi sostanziali, dato che involge il contenuto normativo delle disposizioni, ma per i soli profili finanziari e contabili di queste.

Questa dimensione quantitativa del vizio, che viene ad emersione soltanto qualora le spese autorizzate nella legge di bilancio, unitariamente considerate, eccedano le complessive entrate in misura superiore alla correzione effettuata tenendo conto del ciclo economico, fa del controllo di conformità a Costituzione della regola del pareggio un giudizio esclusivamente fondato su evidenze matematico – contabili. Un giudizio, dunque, rispetto al quale la Corte non pare disporre di strumenti conoscitivi del tutto adeguati, come si è già in precedenza sottolineato.

Le difficoltà, peraltro, non riguardano soltanto l'accertamento del vizio, ma anche gli effetti di un tale positivo riscontro.

4.1. Gli effetti della violazione: illegittimità costituzionale delle sole norme che autorizzano il debito in misura superiore al limite consentito o dell'intera legge di bilancio? Fiat iustitia constitutionalis pereat res publica? Conseguenze giuridiche dell'incostituzionalità della legge di bilancio. L'apertura dell'esercizio provvisorio del bilancio e il possibile differimento degli effetti temporali della decisione.

Nel caso di accertata violazione della regola del pareggio, secondo una posizione sostenuta dallo *Staatsgerichtshof* della Bassa Sassonia⁵² e dalla Corte costituzionale del Meclemburgo/Pomerania anteriore⁵³, la declaratoria di illegittimità costituzionale dovrebbe investire le sole norme che autorizzano il debito in misura superiore al limite di disavanzo consentito.

Questa soluzione di accoglimento parziale, che potrebbe a prima vista apparire meno dirompente rispetto alla secca declaratoria di incostituzionalità dell'intera legge di bilancio, è tuttavia di difficile percorribilità e si dimostra meno rispettosa della libertà di apprezzamento politico del legislatore.

Anzitutto si pone un problema di individuazione delle disposizioni da dichiarare illegittime. Come indicare fra le diverse misure aventi effetti finanziari quella che determina la violazione del limite di disavanzo? Come individuare – se così può dirsi in modo prosaico – la “goccia che fa traboccare il vaso” del debito? Rispetto alla violazione di un limite quantitativo qual è il vincolo del pareggio tutte le misure di spesa previste dalla legge si collocano su un medesimo piano, non sono fra loro differenziabili, perché nessuna, singolarmente presa, è capace di determinare la predetta violazione. Solo se la singola misura si somma alle altre che con essa convivono nella medesima legge si realizza lo sbilancio. Non compete, però, alla Corte costituzionale selezionare dove e come “tagliare” per riportare in equilibrio il bilancio.

Si può ipotizzare, allora, che la sentenza di accoglimento disponga la riduzione proporzionale di tutti gli aggregati di spesa nei quali si articola il bilancio statale in modo da rientrare all'interno del margine di disavanzo consentito. Anche questa soluzione pare, tuttavia, impraticabile. Per un verso, perché non tutte le spese sono frazionabili, e riducibili in proporzione identica senza sacrificare irrimediabilmente l'intervento, la misura, l'erogazione di servizi e di prestazioni concernenti diritti che erano destinate a finanziare; per altro verso, perché una soluzione del genere priverebbe il legislatore di ogni potere di riallocazione della spesa e, quindi, invaderebbe un ambito riservato alla discrezionalità politica e precluso alla giurisdizione costituzionale.

Le difficoltà applicative che si sono evidenziate inducono a ritenere che la violazione della regola del pareggio debba essere riferita a tutte le previsioni della legge di bilancio, alla legge considerata nel suo complesso⁵⁴.

⁵² NdsStGH 10.7.1997 (StGH 10/95), in NVwZ 1998, 1288 ss.

⁵³ LVerfG MV, 7.7.2005 (LVerfG 7/04), nonché 29.12.2004 (LVerfG 21/04).

⁵⁴ Merita di essere segnalato che nella sentenza n. 106 del 2011, la Corte costituzionale ha esteso all'intera legge la accertata violazione del precetto dettato dall'art. 81, quarto comma, Cost., sia per lo stretto legame fra la norma impugnata e le ulteriori disposizioni della legge regionale all'esame sia «per la natura del vizio di legittimità riscontrato».

Questa tesi, che può apparire radicale, non è priva di plausibilità giuridica, ed è stata, del resto, accreditata dalla Corte costituzionale dei *Länder* di Berlino⁵⁵, del Nord Reno Westfalia⁵⁶ e – almeno secondo un’acuta dottrina⁵⁷ – dallo stesso *Bundesverfassungsgericht* tedesco in un *obiter dictum* di una pronuncia del 9 luglio 2007⁵⁸.

Non si può però ignorare – se non svalutando oltremisura il principio di realtà – che la legge di bilancio è l’archetipo della legge costituzionalmente necessaria, perché da essa dipendono l’ordinario e ordinato funzionamento dell’intero apparato statale. E’ da chiedersi, allora, se davvero sia realistico pensare che la Corte annulli l’intera legge di bilancio.

*Fiat iustitia constitutionalis, pereat res publica*⁵⁹ non può essere la conseguenza giuridica necessaria del rispetto del vincolo di pareggio. La preservazione dell’ordinata vita amministrativa dello Stato e la salvezza delle finanze sono, al contrario, elementi valutativi inseparabili dallo scrutinio costituzionale sulla legge di bilancio; elementi che non restano senza conseguenze, se non sull’esito stesso della decisione, certamente sugli effetti della eventuale declaratoria di incostituzionalità.

Non abbiamo alcuna esperienza al riguardo, giacché la legge di bilancio non ha mai costituito oggetto di scrutinio costituzionale nella sua interezza; ma se è già interessante osservare che la violazione dell’obbligo di copertura da parte di leggi statali è stata accertata solo in 8 casi su 142, pari al 5% del totale⁶⁰, è pure significativo un precedente per qualche verso assimilabile all’impugnazione di una legge di bilancio.

Nel 1993 la Corte dei conti sottopose a giudizio costituzionale l’intera legge finanziaria, assumendo che la copertura dei fondi speciali previsti da questa legge per il triennio 1992-1994 (e, conseguentemente, la stessa copertura di varie leggi di spesa pluriennali) fosse inattendibile, perché largamente fondata su previsioni di entrate straordinarie non ripetibili oltre il 1992. La Corte costituzionale, con sentenza n. 25 del 1993, dichiarò la questione inammissibile per genericità delle censure, con motivazione che a molti non pare particolarmente convincente, e che – è lecito supporre – fu influenzata dal comprensibile timore di produrre un grave effetto di paralisi dell’azione statale in un frangente di crisi economica per molti versi analogo a quello attuale.

Quand’anche la Corte dovesse dichiarare l’incostituzionalità della legge di bilancio, gli effetti tipici della sentenza di accoglimento non potrebbero dispiegarsi nella loro pienezza, travolgendo, con la legge illegittima, tutti gli atti che da essa traggono fondamento, ancorché questi atti diano vita a rapporti giuridici non ancora esauriti all’atto della pubblicazione della pronuncia costituzionale. E’ sufficiente a dimostrarlo un banale esempio.

Si ipotizzi che la legge di bilancio venga colpita da illegittimità costituzionale per la parte in cui autorizza il ricorso all’indebitamento anche solo per la quota eccedente il tetto al disavanzo. Dovrebbero in questo caso considerarsi travolti, perché privati della loro base giuridica, i contratti sulla cui base sono stati emessi titoli del debito pubblico? Questa opzione è, con ogni evidenza, da scartare sia sul piano della riflessione giuridica, sia in un ordine di considerazioni di politica costituzionale.

In termini giuridici, è vero che il privato non può vantare aspettative giuridicamente qualificate o fondare un legittimo affidamento sulla legge incostituzionale (così come, specularmente, non può negare osservanza alla legge assumendone l’incostituzionalità se non a suo rischio e pericolo); ma è altrettanto vero che il vizio che affetta il bilancio per lo sfioramento del tetto di disavanzo, come si è detto, è un vizio il cui accertamento implica valutazioni economicamente complesse, inattuabili al comune cittadino, che pertanto non potrebbe mai “intuire” o soltanto lontanamente subodorare la sussistenza di una incostituzionalità. Neppure ove il creditore usasse ogni possibile diligenza potrebbe, perciò, dubitare della legittimità del titolo sul quale si

⁵⁵ BerVerfGH, 31.3.2003 (VerfGH 125/02), LVerfGE 14, 104.

⁵⁶ VerfGH NRW, 2.9.2004 (VerfGH 6/02).

⁵⁷ C. Mayer, *Greift die neue Schuldenbremse*, 293, nt. 106.

⁵⁸ BVerfGE 119, 96/97, 103 ss., 117, [9.7.2007 - 2 BvF 1/04].

⁵⁹ Parafrasando C. Mayer, *Greift die neue Schuldenbremse*, cit., 298.

⁶⁰ Precisamente 6 su 88 nel giudizio incidentale; 2 su 54 nel giudizio in via di azione.

fonda la sua pretesa creditoria. Ne discende logicamente che l'eventuale annullamento per incostituzionalità della legge di bilancio non potrebbe comunque invalidare i contratti di emissione del debito, dovendosi i sottoscrittori considerare terzi di buona fede rispetto alla parte pubblica in carenza di potere.

In un'ottica di politica costituzionale – un piano di riflessione che non può essere mai estraneo all'orizzonte decisionale di una Corte costituzionale consapevole del proprio ruolo negli equilibri del sistema di governo – l'inviolabilità degli impegni dello Stato verso i suoi creditori⁶¹ si imporrebbe, inoltre, come soluzione necessitata per evitare un pregiudizio gravissimo alla sicurezza dei traffici giuridici e in specie all'ulteriore contrazione di titoli del debito pubblico, con rischi incalcolabilmente negativi per la tenuta delle finanze pubbliche. E con un effetto macroeconomico probabilmente peggiore di quello che la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge in disavanzo era diretta ad evitare.

In definitiva, per salvaguardare l'interesse costituzionale "irresistibile e primario"⁶² alla complessiva tenuta delle finanze pubbliche – che talora può identificarsi con quello alla preservazione stessa dell'assieme statale – è inevitabile che la legge di bilancio, pur incompatibile con la Costituzione, resti nondimeno efficace, almeno fino a quando non sia stata approvata una nuova legge di bilancio.

La Corte costituzionale, tuttavia, non può modulare nel tempo gli effetti di una illegittimità costituzionale dichiarata in sentenza, per l'insuperabile disposto dell'art. 136 della Costituzione, che fa scattare l'annullamento dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione. Le cosiddette sentenze-monito, o quelle che la dottrina ha definito come sentenze di incostituzionalità "accertata ma non dichiarata", infatti, recano pur sempre un dispositivo di non fondatezza, e sono, per ciò stesso, incapaci di vincolare giuridicamente il legislatore a rimuovere la disciplina ritenuta – nella parte motiva della pronuncia – non conforme ai precetti costituzionali. Per opposte ragioni non può funzionare nel nostro caso neppure una sentenza additiva di principio; una sentenza, cioè, con la quale si riconosca l'illegittimità della legge di bilancio dettando il principio al quale il legislatore dovrà uniformarsi per riportarla in asse con la Costituzione. L'additiva, in quanto sentenza di accoglimento, produce, infatti, l'immediata "cessazione retroattiva di efficacia" della legge e quindi l'impossibilità di continuare a dare applicazione alla legge di bilancio illegittima. Senza dire che la tecnica decisionale dell'additiva di principio può rimediare al vuoto normativo creato con l'annullamento solo in quanto vi sia un organo giudiziario autorizzato a trarre dal principio somministrato dalla Corte la *regola iuris* applicabile nel caso concreto. Un'ipotesi, questa, che non ricorre certo per la legge di bilancio.

Un legislatore costituzionale ambizioso e consapevole della necessità di assicurare alle pronunce costituzionali il trapianto meno traumatico sul tessuto ordinamentale avrebbe potuto cogliere l'occasione della riforma della disciplina di bilancio per dotare il giudice delle leggi di strumenti formali per differire nel tempo gli effetti della pronuncia di incostituzionalità, superando le strettoie dell'art. 136 della Costituzione e prevedendo, ad esempio – sul modello austriaco e tedesco della *Fristsetzung* – un'incostituzionalità a termine (sei mesi, un anno) per consentire al Parlamento di autorizzare con legge l'esercizio provvisorio del bilancio⁶³.

Non aver previsto questa possibilità lascia aperta la strada a due alternative soluzioni.

Si potrebbe ammettere l'approvazione dell'esercizio provvisorio del bilancio con decreto-legge, ma quest'ipotesi è sempre stata considerata dalla dottrina con estremo sfavore per ragioni che sono facilmente intuibili, essendo il bilancio l'atto supremo di controllo politico del Parlamento sul Governo e la previsione della sua approvazione con legge l'ultima roccaforte della funzione parlamentare di controllo politico.

In alternativa, e pur a prezzo di una qualche inevitabile forzatura, la Corte costituzionale potrebbe far operare nei confronti della legge di bilancio il principio di continuità istituzionale, che già in altra occasione è

⁶¹ Inviolabilità che era espressamente sancita nell'art. 31, secondo comma, dello Statuto albertino.

⁶² Nel senso in cui nella giurisprudenza della Corte suprema degli Stati Uniti d'America si parla di «*compelling State interest*».

⁶³ E ci si può chiedere nello spazio di una nota se davvero sia casuale che la Corte più intraprendente nell'elaborazione creativa di strumenti di delimitazione temporale degli effetti delle pronunce sia proprio la Corte costituzionale di un Paese – la Germania – ove il vincolo di pareggio è costituzionalizzato da oltre quaranta anni.

stato invocato per evitare che l'annullamento di leggi statali divenute incompetenti per il mutare delle norme costituzionali attributive di potere paralizzasse l'erogazione di servizi essenziali alla tutela di diritti fondamentali⁶⁴. Mettendo a sistema questo principio con la previsione – di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. – secondo cui l'esercizio provvisorio può protrarsi al massimo per quattro mesi, la Corte potrebbe concluderne che, fino all'approvazione della legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio e comunque per un periodo non superiore a quattro mesi, la legge di bilancio, pur dichiarata incostituzionale, possa continuare ad essere applicata, sebbene entro i limiti di stanziamento delle poste di bilancio dell'anno precedente.

Potrebbe essere valorizzata in questa direzione interpretativa un'indicazione proveniente dalla sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 2012. Nel dichiarare illegittimo per contrasto con l'obbligo di copertura l'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, che disciplinava servizi tesi a garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore, la Corte ha, infatti, stabilito che gli oneri conseguenti a tali servizi «devono essere contenuti – fino a nuova legittima copertura dell'eventuale eccedenza – entro i limiti di stanziamento delle pertinenti poste del bilancio dell'esercizio 2011».

5. Epilogo. Il deficit di prescrittività delle regole costituzionali sul bilancio: la giustiziabilità della regola del pareggio fra essere e apparenza.

L'illustre giurista tedesco Josef Isensee a ragione afferma che l'esistenza di un vincolo costituzionale di pareggio appartiene al regno dell'apparenza (dello *Schein*) più che a quello della realtà (del *Sein*), perché il cammino che conduce alla piena garanzia giurisdizionale delle decisioni di bilancio è disseminato di ostacoli talora invalicabili. Non sono, perciò, lontane dal vero quelle teorie dottrinali che, senza mezzi termini, hanno sostenuto che il diritto del bilancio – in quanto in esso pulsa il cuore della vita statale e prendono forma normativa i presupposti della esistenza dello Stato – è un diritto a prescrittività dimidiata, a coercibilità ridotta, tanto da configurarsi come una sorta di «*soft law*»⁶⁵, operante all'interno dello Stato-apparato, ma improduttivo di effetti nei confronti dello Stato-comunità e dei privati in particolare.

Il premio Nobel dell'economia Christopher A. Sims, alla domanda se l'euro riemergerà dalla crisi che lo attanaglia, ha risposto: «E' inutile continuare a chiedere agli economisti: il salvataggio dell'euro, a questo punto, è solo una decisione politica»⁶⁶.

E' legittimo chiedersi se non possa dirsi lo stesso nel nostro caso. Se, cioè, non sia sostanzialmente inutile pretendere che le Corti costituzionali salvino le finanze pubbliche brandendo la scure del pareggio, visto che la decisione di porre un ragionevole freno all'indebitamento è esclusivamente politica. Per propiziarla e assicurarne l'effettiva rispondenza al bene comune non occorrono atti giudiziari o pronunce costituzionali; è necessario riscoprire le virtù antiche – speriamo non inattuali – della partecipazione politica e del controllo democratico⁶⁷. In questa prospettiva la sostanziale insanzionabilità giuridica della regola del pareggio – sulla quale si è insistito in queste pagine – potrebbe apparire addirittura auspicabile.

⁶⁴ Sentenze n. 13 del 2004 e n. 370 del 2003; sulla continuità normativa sentenze n. 196 del 2003 e n. 376 del 2002.

⁶⁵ S. Koriath, *Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, 1997, 64 ss.; A. Ortmann, *Die finanzwirksamkeit verfassungsrechtlicher Entscheidungen im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, 2007, 437 ss. Anche il *Bundesverfassungsgericht* tedesco avrebbe abbracciato questa tesi in BVerfGE, 72, 330, 388 ss.; 67, 256, 288 ss.

⁶⁶ La citazione è in Aspenia, n. 56/2012, 183.

⁶⁷ E' questa, del resto, la strada intrapresa per assicurare la rispondenza dei bilanci regionali agli impegni connessi al patto di stabilità e crescita assunti dallo Stato italiano in sede europea. Si pensi all'art. 2 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 – cosiddetto decreto “premi e sanzioni” – che ha introdotto un'ipotesi di responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale, prevedendo che la fattispecie di grave dissesto finanziario, con riferimento al disavanzo sanitario, costituisce grave violazione di legge, ai sensi e per gli effetti dell'art. 126 Cost. e pertanto è causa di scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Giunta regionale. E si ponga mente alle ipotesi di incandidabilità, ineleggibilità e innominabilità disposte dallo stesso art. 2 e dal successivo art. 6 a carico degli amministratori di Regioni, Province e Comuni. Va segnalato che sulle ricordate disposizioni, nel momento in cui scriviamo, pende giudizio di legittimità costituzionale, la cui trattazione è fissata per l'udienza del 9 ottobre 2012.