

LA GOVERNANCE MULTILIVELLO DELLA FINANZA PUBBLICA E LA RIDEFINIZIONE DELL'INDIRIZZO FINANZIARIO TRA I DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

di Emanuele Talarico*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il quadro dei vincoli europei – 3. I riflessi della *governance* europea sul diritto interno – 4. Ridefinizione dell'indirizzo finanziario tra i diversi livelli di governo. Il ruolo del Documento di Economia e Finanza.

1. Premessa

Il nuovo assetto del governo dell'economia e della finanza instaurato tra la UE e gli Stati nazionali, culminato in Italia con la riforma costituzionale del 2012¹ e l'entrata in vigore della nuova "legge organica"², ha introdotto delle regole ancora più restrittive per le politiche nazionali, sebbene non del tutto nuove, in quanto anticipate dalla consistente riforma del Patto di stabilità e crescita (PSC), avviata nel 2011 con l'emanazione di due importanti "pacchetti normativi" (i cosiddetti *six pack* e *two pack*).

L'attuale *governance* economica, pertanto, si caratterizza per la presenza di diversi livelli, i più importanti dei quali si collocano in ambito europeo e internazionale³, come dimostra l'esperienza del *fiscal compact*. Un modello, tuttavia, che ha posto in crisi il tradizionale concetto di «interesse generale»⁴, sull'ovvia considerazione che la medesima decisione può creare reazioni del tutto contrapposte a seconda del livello di governo a cui si riferisce⁵. L'esempio più chiaro si ricava dall'attuale situazione greca: le linee di politica economica e fiscale richieste dalla *troika*⁶, ritenute

* Dottorando in Scienze giuridiche – Università di Pisa

¹ Legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1.

² Legge 24 dicembre 2012, n. 243, *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*.

³ G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, intervento al seminario "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, 1.

⁴ I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, 64 ss. Secondo l'A., si tratta di una «vera e propria crisi ontologica del concetto» e delle teorie utilizzate per la sua identificazione: determinabile *a priori* per ROUSSEAU e BURKE; non una realtà ontologicamente autonoma, ma al contrario emergente *a posteriori* dalla selezione di interesse settoriali per KELSEN; affidato necessariamente alla determinazione di un terzo, il quale sceglie autoritativamente, per la terza teoria.

⁵ *Ivi*, 67. Chiarisce l'A. che «il cosiddetto approccio "transcalare", nato tra i geografi e utilizzato dai teorici della *governance* multilivello, dà ben conto di ciò. In base ad esso, [l'inciso che segue è di L. BOBBIO, *Governance multilivello e democrazia*, in *La rivista delle politiche sociali*, 2005, 58] "uno stesso problema viene osservato contemporaneamente su scale geografiche diverse e viene affrontato combinando i punti di vista che scaturiscono dalle diverse osservazioni". Tuttavia, nel contesto attuale, frequentemente accade che la scala di osservazione nazionale diverga enormemente da quella locale».

⁶ Con questo termine, nato in ambito giornalistico, ma oramai di uso comune, si intende il triumvirato costituito dalla Commissione Europea, BCE e FMI che rappresenta l'insieme dei creditori ufficiali durante le negoziazioni con i

«essenziali» per la tenuta del sistema europeo, si scontrano inevitabilmente con le opposte ragioni – anch’esse ritenute «essenziali» – del Governo nazionale, impegnato a sostenere i diritti sociali dei cittadini.

In ogni caso, è oramai evidente che l’elevata capacità condizionante delle normative europee sia divenuta così pregnante che alcuni ritengono di potervi scorgere addirittura un rilievo “costituzionale”, proprio in considerazione dei limiti imposti agli Stati nell’adozione di decisioni tipicamente sovrane⁷. E’ altrettanto evidente che gli effetti di questa nuova architettura decisionale multilivello abbiano inciso il tradizionale “diritto al bilancio” e il rapporto Governo-Parlamento: nello scenario attuale, infatti, la funzione delle Assemblee, quali espressione della sovranità del δῆμος nell’ambito della finanza pubblica, risulta sensibilmente depotenziata⁸. Nella medesima prospettiva, il bilancio nazionale, inteso come strumento in cui si sintetizzano e trovano composizione interessi confliggenti⁹, sta progressivamente sbiadendo il suo ruolo originario¹⁰ e diviene sempre più un riflesso delle scelte maturate in seno all’Europa.

Paesi in difficoltà, svolgendo nel contempo funzioni di “controllo informale” sui programmi di assistenza finanziaria accordati. Maggiori informazioni sul sito del Parlamento Europeo (europarl.europa.eu).

⁷ R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in costituzione*, in *federalismi.it*, n. 4/2012, 2.

⁸ M. DEGNI, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario*, Roma, 2004, 21.

⁹ C. FORTE, *Presentazione* in R. Gneist, *Legge e bilancio* e G. Jellinek, *Legge e decreto*, Milano, 1997, VI ss. Cfr., inoltre, G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, 110 s., per il quale è indubbio che il bilancio esprima l’indirizzo politico in ambito finanziario. Peraltro, ciò si riflette anche sull’organizzazione dei pubblici uffici, per i quali la dotazione finanziaria rende effettive le funzioni loro affidate, cosicché «in tal modo, non si identificano soltanto i mezzi indispensabili per l’azione dei pubblici poteri, ma anche i fini, o scopi che essi perseguono».

¹⁰ Non deve sfuggire il complesso sistema di relazioni che lega la finanza pubblica alla determinazione dell’indirizzo politico: data la molteplicità di interessi eterogenei e considerata la contrazione delle risorse economiche che affluiscono al settore pubblico, le decisioni sono adottate solo dopo aver verificato la sussistenza e la capienza dei mezzi finanziari a disposizione. Da ciò deriva un’inversione del rapporto tra mezzi e fini, cosicché l’indirizzo finanziario diviene la “sede” in cui scegliere i secondi, piuttosto che i primi. Cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., 228, per il quale «l’indirizzo finanziario accentua la sua natura di scelta fra i fini, oltre che tra i mezzi. Non è più solo il programma applicativo dell’indirizzo politico, ma ne diviene la sede privilegiata. Se per indirizzo politico si intende la “predeterminazione dei fini ultimi e più generali dell’amministrazione” [la citazione è di V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell’indirizzo politico*, in «*Studi urbinati*», 1939, 37], è nelle decisioni finanziarie che affluiscono, per essere soppesati e confrontati, i molteplici interessi della collettività e pertanto si esplica la funzione governativa. L’indirizzo finanziario, insomma, è il cardine dell’indirizzo politico».

In merito, pare utile ricordare che l’attribuzione di una dignità autonoma all’indirizzo politico-economico, rispetto alla più generale funzione di governo, sembra tuttavia esclusa dalla dottrina tradizionale, atteso che la corrente maggioritaria tende a ricomprendere il governo dell’economia nell’ambito della più generale funzione di indirizzo politico. In questo senso muove la cosiddetta “teoria esistenziale” dell’indirizzo politico: per C. LAVAGNA (*Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, Roma, 1942, 68 s.), ad esempio, l’indirizzo politico è da intendersi come l’insieme dei fini e delle regole generali che informano l’attività del Governo, che risulteranno chiari solamente a posteriori, dall’analisi degli atti posti concretamente in essere dall’esecutivo. L’A. rivaluta così il ruolo della legge e il principio di legalità per limitare il Governo nella determinazione dei fini, che saranno poi ricondotti a quelli della Costituzione, piuttosto che enucleare una specifica funzione di indirizzo economico-finanziario. Agli stessi approdi giungono gli sviluppi della teoria esistenziale condotti da G. GUARINO (*Il Presidente della Repubblica Italiana*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1951, 932) e G. CUOMO (*Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Napoli, 1957, 158 ss.). Queste tesi sono accumulate dal mancato riconoscimento di una dignità autonoma all’indirizzo economico-finanziario rispetto a quello politico, in quanto la nozione esistenziale dell’indirizzo non consente di distinguere tra il settore politico, sociale ed economico. Il limite di tale teoria risiede, pertanto, nello svilimento della nozione di “indirizzo”, che finisce per perdere rilevanza giuridica, essendo relegata a mera indicazione descrittiva, utile a individuare – peraltro solo successivamente – il concreto modo di atteggiarsi del Governo. C. MORTATI (*L’ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano,

Accade così che il governo nazionale dell'economia non si formi più – essenzialmente – nel confronto Governo-Parlamento, quanto piuttosto nel nuovo binomio Governo-Istituzioni europee, dove quest'ultime assumono il ruolo di interlocutrici privilegiate grazie al potenziamento della loro legittimazione in seno al nuovo “semestre europeo”¹¹.

E' bene sottolineare, tuttavia, che si tratta di problematiche non nuove, ma “dinamiche”, che si ripropongono periodicamente, seppure in forme diverse, in funzione della contrazione o dell'espansione del ruolo dei Parlamenti negli ordinamenti e nelle differenti epoche storiche. Ciò spiega, di conseguenza, come la ricerca dell'esatta collocazione delle Assemblee nel sistema dei rapporti tra poteri sia un tema d'indagine che da secoli occupa la migliore dottrina: dai “classici” Gneist¹², Jellinek¹³ e Bagehot¹⁴ fino ai giorni nostri¹⁵. Limitandosi alla fase repubblicana italiana, il riscontro è evidente se si scorre la corposa produzione scientifica che ha accompagnato ogni grande riforma della finanza pubblica, dagli albori costituzionali con l'art. 81 Cost. all'introduzione della legge finanziaria nel 1978, dal riordino del 1988 e l'introduzione del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) alla recente riforma della legge di contabilità e finanza pubblica nel 2009, prontamente integrata e corretta dalla legge 39/2011, per aggiornarla al mutato scenario della *governance* europea.

2000, 17 ss.), invece, ha ricostruito l'indirizzo politico come “funzione” di governo distinta da quella legislativa, esecutiva e giurisdizionale, che non pone norme, ma individua obiettivi da raggiungere. Più precisamente, per Mortati la funzione di indirizzo politico (o di governo) deriva direttamente dalla Costituzione e, collocata in una posizione di sovraordinazione rispetto alle altre funzioni dello Stato, indica determinati obiettivi da raggiungere. V. CRISAFULLI (*Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939, 53 ss.) ha affrontato il problema distinguendo tra «attività giuridica» e «attività politica», che esprime l'indirizzo. In questa prospettiva, l'indirizzo politico è ricostruito come attività di sintesi delle funzioni dello Stato e di attuazione della Costituzione. E. CHELI (*Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1963, 137 s.) è stato il promotore della concezione normativa dell'indirizzo politico, per il quale l'indirizzo individua una «funzione» affidata agli organi costituzionali – direttamente collegati alle forze di maggioranza (profilo soggettivo) – volta a trasporre sul piano giuridico le scelte politiche operate dalle forze di maggioranza (profilo oggettivo). L'autore, però, non ha individuato alcuna autonoma rilevanza dell'indirizzo politico economico. Per T. MARTINES (voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, 1971, 134-171) l'indirizzo politico è un'attività di natura normativa e vincolante nella misura in cui persegue il sistema di valori della Costituzione materiale, secondo le garanzie della costituzione formale. Il raggiungimento di questi fini è strettamente condizionato dalla dimensione delle risorse finanziarie, che diventano strumentali rispetto all'esercizio della funzione. Dal punto di vista dell'individuazione dei fini dell'indirizzo politico, è posto in evidenza il ruolo delle leggi di indirizzo del programma economico che dovrebbero identificare ed esplicitare i fini sociali che si esprimono nel programma di Governo relativo all'indirizzo dell'attività economica pubblica e privata. Martines sottolinea che la determinazione dell'indirizzo si pone in stretta relazione con i valori espressi dalla Comunità che assurgono, poi, al rango di fini e obiettivi perseguiti dall'azione del Parlamento, Governo e forze sociali. Ne deriva che l'indirizzo politico non è neutrale rispetto alla Costituzione, ma ne costituisce anzi un riflesso. Sempre nell'ambito della concezione normativa dell'indirizzo politico, M. GALIZIA (*Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, 203) ha sostenuto che l'indirizzo politico si sostanzia in determinazioni che attuano e integrano il rapporto fiduciario che si instaura tra Parlamento e Governo. Così, la funzione di indirizzo politico si identifica con le funzioni legislativa ed esecutiva. Tuttavia, questa funzione non è libera nel fine, ma limitata dalla Costituzione e vincolata ai fini che questa stabilisce. All'opposto, infine, vi è P. CIARLO (*Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitiche*, Napoli, 1988, 67, 79 e 96), il quale rigetta la nozione normativa di indirizzo politico, dal momento che è impossibile ricostruire la nozione come determinazione normativa dei fini dello Stato. Ne consegue, logicamente, che la sua ricostruzione non preveda una specifica nozione di indirizzo politico-finanziario.

¹¹ Cfr. *infra*

¹² R. GNEIST, *Legge e bilancio*, Milano, 1997.

¹³ G. JELLINEK, *Legge e decreto*, Milano, 1997.

¹⁴ W. BAGEHOT, *The English Constitution* (1867; 1872), traduzione italiana *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995.

¹⁵ Su tutti, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella costituzione*, Milano, 1969.

Non essendo possibile trattare dettagliatamente ogni fase di questo lungo percorso, è tuttavia da precisare che tale *corpus* di riflessioni costituiscono le premesse su cui avanzerà questa indagine, il cui obiettivo è offrire uno sguardo sul contesto attuale, dove il coinvolgimento delle Assemblee nei temi di finanza pubblica è in generale ancora troppo poco incisivo¹⁶ e sostanzialmente diretto a soddisfare esigenze d'informazione: si pensi, ad esempio, al ruolo e alla modesta utilità della Conferenza interparlamentare di cui all'art. 13, TSCG¹⁷ e, in ambito nazionale, al controllo parlamentare di cui all'art. 4 della legge di contabilità e finanza pubblica.

Da qui, l'idea di ricercare nell'attuale assetto normativo una “chiave di volta” adatta a soddisfare, nello stesso tempo, il recupero delle prerogative costituzionali del Parlamento col rispetto degli obblighi sovranazionali. Per le sue caratteristiche funzionali e temporali, questo compito potrebbe essere efficacemente assolto dal Documento di Economia e Finanza (DEF), come si tenterà di dimostrare nel proseguo della trattazione, che necessita di muovere dall'analisi del quadro normativo europeo e nazionale in materia di *governance* economica.

2. Il quadro dei vincoli europei

I vincoli europei alle finanze dei Paesi membri sono trattati da una vastissima letteratura scientifica, alla quale pertanto si rimanda per ogni approfondimento. Qui si richiameranno solamente alcuni tratti, strumentali alla comprensione della tesi che si propone.

La normativa primaria unionale costituisce la prima fonte dei vincoli alle politiche economiche nazionali e, nel contempo, la base legale che giustifica l'esistenza e l'imposizione dei vincoli di cui alla legislazione secondaria. Il riferimento è in particolare agli articoli 121 e 126 del TFUE che disciplinano rispettivamente il coordinamento delle politiche economiche e la procedura prevista in caso di disavanzi pubblici eccessivi, quest'ultima ulteriormente declinata nel Protocollo n. 12 allegato ai Trattati, il quale ha fissato in termini percentuali i rapporti tra PIL e disavanzo (3 per cento) e tra PIL e debito (60 per cento).

Su queste basi si innesta il Patto di Stabilità e Crescita (PSC), introdotto nel 1997 quando emerse la consapevolezza che l'Unione Europea aveva indicato i requisiti per l'ingresso dei Paesi nell'Euro, ma non le condizioni di buona gestione finanziaria e i risultati da mantenere dopo l'ingresso¹⁸.

Come è noto, il PSC è costituito nella sua originaria formulazione dalla risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997¹⁹ e dai regolamenti del Consiglio 1466/97 e 1467/97 del 7 luglio 1997, con i quali sono state definite le modalità di attuazione, rispettivamente, della procedura di sorveglianza multilaterale e della procedura sui disavanzi eccessivi. Più precisamente, mentre il primo disciplina il cosiddetto “braccio preventivo”²⁰, il secondo si occupa del “braccio correttivo”²¹ del Patto.

¹⁶ Cfr. Protocollo n. 1, sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'UE.

¹⁷ *Infra*

¹⁸ Così R. PEREZ, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal compact*, in *Giornale di dir. amministrativo*, 5/2012, 469 s.

¹⁹ La Risoluzione del Consiglio Europeo ha sancito l'impegno degli Stati membri a perseguire l'obiettivo di medio termine di un saldo del conto economico delle amministrazioni pubbliche prossimo al pareggio o in avanzo.

²⁰ Il braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita mira ad assicurare, attraverso la definizione di procedure di sorveglianza da parte del Consiglio (cioè di una vigilanza *ex ante* dei parametri di riferimento delle politiche stesse), che gli Stati membri seguano politiche di bilancio sostenibili nel medio periodo. Le procedure e la tempistica di azione della

In virtù del suo carattere vincolante e sanzionatorio, tuttavia, il PSC è stato oggetto di ampie discussioni fin dai suoi primi anni di operatività, specialmente a causa delle limitazioni inerenti all'utilizzo della politica di bilancio per il sostegno della crescita e dell'occupazione. Il dibattito si è ulteriormente intensificato agli inizi del nuovo millennio, a causa del sensibile rallentamento della crescita economica europea²².

Questa situazione, che generò un contrasto tra il Consiglio e la Commissione tale da richiedere l'intervento della Corte di Giustizia²³, fu risolta solo in seguito all'approvazione il 20 marzo 2005 della relazione²⁴ del Consiglio ECOFIN intitolata "Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita"²⁵, che ha aggiornato e integrato la risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 1997. Si è di conseguenza proceduto ad una prima revisione del Patto, con l'approvazione di due regolamenti²⁶ che hanno modificato i precedenti sulla sorveglianza multilaterale e sulla procedura di disavanzo eccessivo²⁷.

Il PSC è stato ulteriormente potenziato a seguito della consistente riforma avviata con l'emanazione del c.d. *six pack*, ovvero un pacchetto normativo costituito da una direttiva, che disciplina requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (2011/85/UE), e da cinque regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio che riguardano il bilancio e la lotta ai deficit eccessivi (1173, 1174, 1175, 1176 e 1177 del 2011)²⁸.

sorveglianza sono oggi definite nell'ambito del c.d. semestre europeo, dove sono indicate le scadenze per la presentazione dei Programmi di Stabilità (PS) e dei Programmi nazionali di riforma (PNR).

²¹ Il braccio correttivo del PSC mira ad assicurare che gli Stati membri adottino politiche coerenti con le regole europee, delineando una procedura di intervento diretto a correggere l'eventuale mancato rispetto dei limiti numerici indicati nei Trattati europei. La procedura per i disavanzi eccessivi (*Excessive Deficit Procedure* – EDP), definita in dettaglio all'articolo 126 del TFUE, è aperta quando uno Stato membro oltrepassa (o sta per oltrepassare) la soglia del 3 per cento, oppure quando non rispetta la regola di riduzione del rapporto debito/PIL ad un ritmo soddisfacente. Lo Stato membro deve quindi apportare le correzioni opportune entro sei mesi; la procedura si chiude quando il deficit (o il debito) eccessivo è corretto in modo certo.

²² Lo scenario economico sfavorevole, infatti, ha determinato l'emersione e la polarizzazione di due tesi contrapposte: da una parte vi erano alcuni Stati membri che intendevano contrastare l'andamento sfavorevole del ciclo economico mediante l'adozione di politiche economiche espansive; dall'altro lato, invece, vi erano la Commissione e la Banca centrale europea che spingevano per la rigida applicazione delle regole del Patto.

²³ CGUE, *sentenza 13 luglio 2004, C-27/04*, Commissione delle Comunità europee/Consiglio dell'Unione europea. Cfr. CGUE, comunicato stampa n. 57/04/IT; G. RIVOSECCHI, *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, in *archivio.rivistaaic.it*, settembre 2009; R. BASSO, *La politica economica e monetaria*, in S. Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo. Le politiche dell'Unione*, Milano, 2008, 345 ss.

²⁴ Reperibile sul sito register.consilium.europa.eu.

²⁵ BCE, *Bollettino mensile della Banca Centrale Europea*, agosto 2005, 61 ss. Oltre a riaffermare la validità dei valori numerici di riferimento, la relazione si è preoccupata di allentare l'imposizione del pareggio come obiettivo di medio termine di una situazione, ammettendo la possibilità di obiettivi differenziati che tengano conto della peculiarità della situazione di ciascuno Stato membro.

²⁶ Regolamenti (CE) 1055/2005 e 1056/2005.

²⁷ G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, cit., 9.

²⁸ In particolare, tre regolamenti riformano il Patto di stabilità e crescita: il regolamento (UE) n. 1175/2011 modifica il regolamento (CE) n.1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; il regolamento (UE) n. 1177/2011 modifica il regolamento (CE) n.1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; il regolamento (UE) n. 1173/2011 relativo alle sanzioni per la violazione della parte preventiva o correttiva del PSC, nonché di quelle che conducono alla manipolazione delle statistiche. Due regolamenti disciplinano le nuove procedure per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici: il regolamento (UE) n. 1176/2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; il regolamento (UE) n. 1174/2011, sulle misure per la

In particolare, il *six pack* ha introdotto nell'ambito del braccio preventivo del PSC un limite alla crescita della spesa (*expenditure benchmark*), volto ad agevolare il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (OMT)²⁹, rispetto al quale è calcolato il limite massimo per la variazione della spesa di ciascuno Stato. E' previsto, inoltre, che le entrate straordinarie (*windfall revenues*), eccedenti il gettito normalmente atteso dalla crescita economica, siano destinate alla riduzione del disavanzo e del debito³⁰.

Nella parte correttiva del PSC, il *six pack* ha invece introdotto la regola numerica (richiamata successivamente nel *fiscal compact*³¹) che specifica il ritmo di avvicinamento del debito al valore soglia del 60 per cento del PIL: il nuovo articolo 2, comma 1-*bis* del regolamento (CE) n. 1467/1997 stabilisce infatti che, per la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al valore del 60 per cento, il tasso di riduzione debba essere pari ad 1/20 all'anno sulla base delle modifiche registrate negli ultimi tre anni.

Il 30 maggio 2013 sono entrati in vigore due ulteriori regolamenti europei – (UE) N. 472/2013 e N. 473/2013 – (*two pack*) che integrano ulteriormente il quadro della *governance* economica. Poiché si basano sull'articolo 136 del TFUE, sono relativi unicamente agli Stati della zona euro. Mentre il primo regolamento prevede regole specifiche per i Paesi membri che rientrano nella procedura per disavanzi eccessivi, il secondo attiene invece alla sorveglianza rafforzata degli Stati che si trovano in difficoltà per la loro stabilità finanziaria, di quelli che ricevono assistenza finanziaria ovvero degli Stati il cui programma di assistenza finanziaria stia giungendo al termine.

La proposizione di un nuovo e ulteriore pacchetto di riforme – immediatamente seguente l'emanazione del *six pack* – è stato giustificato dalla necessità di introdurre meccanismi ancora più incisivi concepiti specificamente per la zona euro, in quanto le politiche di bilancio nazionali presentano degli effetti accentuati di ricaduta in una zona con una moneta comune³². Considerata la finalità di migliorare il coordinamento di bilancio nella zona euro, il *two pack* non si è limitato a ribadire il calendario introdotto dal semestre europeo³³, ma ha esteso il dialogo con le Istituzioni europee alla seconda parte dell'anno, introducendo l'obbligo per gli Stati membri di presentare in

correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro. La direttiva 2011/85/UE è invece relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

²⁹ L'Obiettivo di medio termine (OMT) è un obiettivo per il saldo di bilancio «strutturale», definito cioè al netto della componente ciclica economica e degli effetti delle misure una tantum e temporanee, che – in base al regolamento (CE) n. 1466/1997 – uno Stato membro della UE si impegna a realizzare in un certo orizzonte temporale. L'OMT è calcolato in termini di saldo del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni e si attesta in una forcella stabilita tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo del saldo strutturale di bilancio.

³⁰ Artt. 5 e 6, reg. 1466/97. Cfr. SERVIZIO BILANCIO DEL SENATO, *La governance economica europea*, Roma, 2013, 27 ss.

³¹ Cfr. art. 4, *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria*.

³² Cfr. Commissione Europea, MEMO/13/457. In particolare, p. 2 «La crisi ha evidenziato la necessità di attuare politiche di bilancio più prudenti durante l'intero ciclo economico. Le riforme del patto di stabilità e crescita introdotte dal *six pack* hanno imposto agli Stati membri obblighi supplementari in termini di politica di bilancio, in particolare nuove regole di bilancio, mentre il *two pack* è incentrato sul coordinamento. La crisi ha rivelato anche l'esigenza di migliorare ulteriormente il coordinamento e la sorveglianza di bilancio per gli Stati membri della zona euro in considerazione della maggiore interdipendenza e degli effetti di ricaduta reciproci che possono derivare dalle loro decisioni in materia. Questo ha accentuato la volontà di rafforzare la sorveglianza reciproca e di considerare le decisioni di bilancio una questione di interesse comune. Rafforzando la cooperazione e l'integrazione nella zona euro, con un monitoraggio modulato e più rigoroso, il *two pack* contribuirà a rafforzare la parte economica dell'Unione economica e monetaria».

³³ Art. 4, Reg. (UE) N. 473/2013.

ottobre il Documento Programmatico di Bilancio (DPB)³⁴ per l'anno successivo, da sottoporre alla valutazione della Commissione europea³⁵. E' importante sottolineare, tuttavia, che il *two pack* non autorizza la Commissione a modificare i progetti di bilancio nazionali, né impone agli Stati membri di attenersi rigorosamente al parere della Commissione. Il valore aggiunto del processo consiste semplicemente «negli orientamenti diretti che introduce nella procedura di bilancio, fornendo quindi a tutte le parti coinvolte nel processo di bilancio nazionale le informazioni di cui hanno bisogno prima di adottare una decisione sul bilancio»³⁶.

Il secondo grande vincolo alle finanze pubbliche è costituito dal Trattato sulla Stabilità, Coordinamento e *Governance* nell'Unione economica e monetaria (TSCG, meglio noto come trattato *fiscal compact*), firmato il 2 marzo 2012 da 25 Paesi membri UE, ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica ceca³⁷, ed entrato in vigore il 1 gennaio 2013. La sua peculiarità risiede nella sua stessa natura: un accordo di diritto internazionale in luogo di un trattato di revisione europeo, che però avrebbe richiesto il consenso di tutti gli Stati membri.

In verità, si sarebbe potuto ricorrere alla clausola di *opting-out*, già sperimentata per il Regno Unito e la Danimarca relativamente al Trattato di Maastricht, ed effettivamente si è cercato di utilizzare il medesimo meccanismo anche nel caso del *fiscal compact*. Tuttavia, questa opzione è definitivamente naufragata a seguito delle richieste del governo britannico, il quale non si è limitato a chiedere l'esenzione dalle nuove misure, ma un vero e proprio potere di veto sulla legislazione europea in materia finanziaria e bancaria in cambio della partecipazione all'accordo. Poiché non era una condizione accettabile da parte degli altri governi, è stata rigettata in blocco³⁸.

Il Trattato è composto da un preambolo e da 16 articoli, suddivisi in sei titoli, dei quali il terzo è relativo al *fiscal compact* o patto di bilancio. Nel preambolo si sottolinea lo stretto legame con il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) e la subordinazione dell'assistenza finanziaria alla firma del TSCG³⁹.

Le finalità del Trattato sono dichiarate all'art. 1 e si concretizzano nell'introduzione di regole dirette a rinsaldare la disciplina di bilancio, a potenziare il coordinamento delle politiche economiche, nonché a migliorare la *governance* della zona euro (*fiscal compact*). L'ambito di applicazione è pieno per i Paesi che adottano la moneta unica, mentre vigono condizioni differenziate per gli altri, come previsto dall'articolo 14.

³⁴ Artt. 6-7, Reg. (UE) 473/2013.

³⁵ Cfr. *infra*, paragrafo 4.

³⁶ Commissione Europea, MEMO/13/457, cit., 4.

³⁷ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 2 febbraio 2012 sul Consiglio europeo del 30 gennaio 2012, reperibile sul sito europarl.europa.eu.

³⁸ Così G.L. TOSATO, *Il Fiscal compact*, in *ASTRID*, "Le istituzioni europee alla prova della crisi", a cura di G. Amato e R. Gualtieri, Firenze, 2013, 1 ss.

³⁹ Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (TSCG), *Preambolo*, «SOTTOLINEANDO l'importanza del Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità in quanto elemento della strategia globale per rafforzare l'unione economica e monetaria e OSSERVANDO che la concessione dell'assistenza finanziaria nell'ambito di nuovi programmi a titolo del meccanismo europeo di stabilità sarà subordinata, a decorrere dal 1 marzo 2013, alla ratifica del presente trattato dalla parte contraente interessata e, previa scadenza del periodo di recepimento di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del presente trattato, al rispetto dei requisiti di tale articolo».

La medesima previsione è riportata peraltro nel considerando n. 5 del Trattato istitutivo del MES, dove può leggersi «Il presente trattato e il TSCG sono complementari nel promuovere la responsabilità e la solidarietà di bilancio all'interno dell'Unione economica e monetaria. Viene riconosciuto e accettato che la concessione dell'assistenza finanziaria nell'ambito dei nuovi programmi previsti dal MES sarà subordinata, a decorrere dal 1 marzo 2013, alla ratifica del TSCG da parte del membro MES interessato e, previa scadenza del periodo di recepimento di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del TSCG, al rispetto dei requisiti di cui al suddetto articolo».

Il Titolo II, composto unicamente dall'articolo 2, relativo alla coerenza e al rapporto con il diritto dell'Unione, offre alcuni spunti di riflessione sugli innovativi rapporti tra il diritto internazionale ed europeo. Si afferma, in primo luogo, che le disposizioni del TSCG saranno applicate e interpretate nella misura in cui siano compatibili con i Trattati e il diritto dell'Unione europea⁴⁰, senza pregiudizio delle competenze europee in materia di Unione economica. Ciò comporta che qualsiasi violazione del diritto UE sembra esclusa in radice nei riguardi del *fiscal compact* poiché, anche in caso di conflitti, questi sarebbero superabili in via di interpretazione o di disapplicazione delle norme incompatibili⁴¹.

In secondo luogo, dal momento che il TSCG non apporta limiti o deroghe alle competenze delle Istituzioni europee, ma al contrario tende a utilizzarle ed estenderle, ci si è interrogati se, e in quale misura, ciò si concili col diritto europeo vigente. Poiché il *fiscal compact* si colloca all'esterno del sistema dell'Unione, l'utilizzo delle Istituzioni europee dovrebbe essere considerato in teoria illegittimo, pure nel caso siano loro attribuite competenze compatibili con quelle dei Trattati: queste, infatti, possono svolgere unicamente funzioni e compiti attribuiti dal diritto europeo e non possono varcare tale ambito⁴². Tuttavia il divieto non è assoluto, atteso che il diritto unionale ne consente il superamento attraverso una norma autorizzatoria con portata generale, ovvero mediante il consenso di tutti i Paesi membri⁴³; consenso che non si è formato per il TSCG a causa dell'opposizione del governo britannico e ceco. Invero, autorevole dottrina⁴⁴ ha risolto questa contraddizione evidenziando il carattere «confermativo piuttosto che innovativo» del *fiscal compact*: poiché le funzioni che le Istituzioni sono chiamate ad esercitare non sono nuove e diverse, queste potranno essere svolte legittimamente, essendo tuttavia chiaro che ciò avviene sulla base delle norme europee e non di quelle del TSCG⁴⁵.

L'articolo 3 apre il TITOLO III, relativo al *fiscal compact*. In esso sono fissate le regole fondamentali del controllo dei bilanci pubblici delle parti contraenti, «in aggiunta e fatti salvi i loro obblighi ai sensi del diritto dell'Unione europea»⁴⁶. L'articolo pone sostanzialmente cinque regole: il bilancio della P.A. deve essere in pareggio o in avanzo; si intende conseguito se il saldo strutturale annuo è pari all'OMT con un disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL; è possibile deviare temporaneamente dall'OMT solo in circostanze eccezionali⁴⁷; quando il rapporto tra il debito e PIL è significativamente inferiore al 60% e i rischi sul piano della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche sono bassi, il disavanzo strutturale può giungere alla soglia del

⁴⁰ Si richiama, in particolare, l'articolo 4, paragrafo 3, del trattato UE.

⁴¹ G.L. TOSATO, *Il Fiscal compact*, cit., 3.

⁴² Art. 13, paragrafo 2, TUE, «Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione».

⁴³ Cfr. il *considerando* n. 10 del Preambolo al Trattato MES, in base al quale «i rappresentanti dei **governi** degli Stati membri dell'Unione europea **hanno autorizzato** le parti contraenti del presente trattato a chiedere alla Commissione europea e alla Banca centrale europea (BCE) di svolgere i compiti previsti dal presente trattato».

⁴⁴ G.L. TOSATO, *Il Fiscal compact*, cit., 4 ss.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Art. 3, comma 1, TSCG.

⁴⁷ Art. 3, paragrafo 3, lett. b), «Per “circostanze eccezionali” si intendono *eventi inconsueti* non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure *periodi di grave recessione economica* ai sensi del patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine».

1,0%; qualora si constatino deviazioni significative dall'OMT, si attiva automaticamente un meccanismo di correzione.

Il quadro è completato dalla procedura di riduzione automatica del debito, prevista all'art. 4 del *fiscal compact*, che richiama fedelmente quanto già anticipato nel PSC riformato⁴⁸: quando il rapporto debito pubblico\PIL superi il 60%, il Paese interessato deve operare una riduzione a un ritmo medio di un ventesimo all'anno.

Ma è il paragrafo 2 dell'art. 3 a contenere la norma di maggiore rilievo del Trattato, da cui ha tratto origine la riforma costituzionale italiana del 2012: è previsto, infatti, che le regole sopra richiamate siano recepite nell'ordinamento interno «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio».

In verità, neppure questa disposizione può essere considerata davvero innovativa, dal momento che recupera in larga misura quanto convenuto dai Governi dei Paesi euro nel patto *EURO+* (*Euro plus*), approvato nella riunione dell'11 marzo 2011 e avallato dal Consiglio europeo del 24-25 marzo. In quella occasione i capi di stato e di governo presero coscienza della necessità di convergere con maggiore celerità verso la sostenibilità delle finanze pubbliche, minate dal contagio della crisi americana nel vecchio continente. Da qui, l'impegno dei Paesi Euro a «recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio della UE fissate nel patto di stabilità e crescita». In particolare, «gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro). Anche l'esatta forma della regola sarà decisa da ciascun paese (ad esempio potrebbe assumere la forma di “freno all'indebitamento”, regola collegata al saldo primario o regola di spesa), ma dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale»⁴⁹.

Quanto al coinvolgimento dei parlamenti nazionali sulle politiche di bilancio e le questioni rientranti nell'ambito di applicazione del trattato, l'art. 13 del TSCG richiama esplicitamente il Protocollo n.1 del Trattato di Lisbona. In particolare, è rimesso all'organizzazione congiunta del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni parlamentari nazionali ed europea⁵⁰. E' una previsione che non introduce novità, trattandosi evidentemente di un auspicio non vincolante⁵¹.

L'ultima notazione riguarda la previsione dell'art. 16, che contiene la clausola con cui «al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato, sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea». Si tratta di una norma apprezzabile perché finalizzata all'inserimento formale del TSCG nel quadro del

⁴⁸ Cfr. articolo 2, comma 1-bis, Reg. (CE) n. 1467/1997.

⁴⁹ Patto *EURO+*, Allegato I, p. 19, in *consilium.europa.eu*.

⁵⁰ La prima riunione della Conferenza interparlamentare di cui all'art. 13, TSCG si è tenuta a Roma il 29-30 settembre 2014, presso la Camera dei Deputati. I lavori sono stati articolati in quattro sessioni: la prima con tema “La via europea alla crescita: il rilancio degli investimenti e la riduzione delle disuguaglianze”; la seconda avente ad oggetto gli “Strumenti di *governance* economica e finanziaria dell'Unione europea”; la terza il “Il completamento dell'Unione bancaria e il finanziamento dell'economia reale”; la quarta “Il coordinamento delle politiche fiscali europee e il caso dell'economia digitale”. Maggiori informazioni sono reperibili sul sito *ue2014.parlamento.it*.

Per ogni approfondimento, si rimanda al contributo di Rino Casella.

⁵¹ G.L. TOSATO, *Il Fiscal compact*, cit., 7 s.

diritto europeo. Anche in questo caso, tuttavia, la sua portata deve essere ridimensionata soprattutto se posta in relazione con le reali innovazioni introdotte dal Trattato stesso. Infatti, come osservato in precedenza, il *fiscal compact* richiama in larga misura la disciplina del PSC riformato, come tale già vincolante⁵².

L'esame dei principali vincoli europei alle finanze pubbliche ha mostrato che il Trattato, il Patto di Stabilità e Crescita e il *fiscal compact* contemplano regole numerico-quantitative che, per loro stessa natura, non consentono aggiramenti. Un sistema a cui la Direttiva europea 2011/85/UE sui "quadri di bilancio", intesi come l'insieme delle «disposizioni, procedure, norme e istituzioni inerenti alla conduzione delle politiche di bilancio dell'amministrazione pubblica»⁵³, mira ad assicurare coerenza e coesione. A tal fine, l'art. 5 della Direttiva prevede espressamente che gli Stati si dotino di regole di bilancio numeriche specifiche⁵⁴ che promuovano *effettivamente* l'osservanza degli obblighi derivanti dal TFUE: in particolare (lett. *a*), «il rispetto dei valori di riferimento relativi al disavanzo e al debito fissati conformemente al TFUE», nonché dell'OMT (lett. *b*). Da qui, l'ulteriore impianto di regole volte ad assicurare il rispetto delle regole di bilancio numeriche (art. 6), mediante «il controllo effettivo e tempestivo [...], basato su un'analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri» (art. 6, lett. *b*) e la previsione di conseguenze in caso di mancata osservanza (art. 6, lett. *c*).

E' altrettanto vero, però, che lo stesso sistema prevede alcuni temperamenti: l'OMT, ad esempio, è inteso in senso strutturale – cioè definito al netto della componente ciclica e degli effetti delle misure *una tantum* e temporanee – ovvero deve essere depurato degli effetti negativi del ciclo⁵⁵; il *fiscal compact* consente di tenere in considerazione, nel percorso di convergenza verso la soglia dello 0,5%, gli eventuali problemi di sostenibilità del Paese e consente deviazioni al

⁵² Peraltro, tale aspetto è stato posto in evidenza anche nella Risoluzione del Parlamento europeo del 2 febbraio 2012, cit., dove si è osservato che «praticamente tutti gli elementi contenuti nel nuovo trattato possono essere realizzati, e in gran parte sono già stati realizzati, nel vigente quadro normativo unionale e attraverso la legislazione secondaria, fatta eccezione per la regola d'oro, il voto a maggioranza qualificata inversa e il coinvolgimento della Corte di giustizia».

⁵³ Cfr. art. 1, e art. 2, paragrafo 2, della Direttiva 2011/85/UE.

⁵⁴ Ai sensi dell'art. 2, paragrafo 2, Direttiva 2011/85/UE, «regole di bilancio numeriche specifiche per Paese, che contribuiscono a far sì che la conduzione della politica di bilancio degli Stati membri sia coerente con i loro rispettivi obblighi ai sensi del TFUE, espresse sotto forma di un indicatore sintetico dei risultati di bilancio, come il disavanzo pubblico, il fabbisogno, il debito o uno dei relativi componenti principali». L'utilità e le finalità di un sistema di bilancio basato su regole numeriche sono ulteriormente chiarite nei *considerando* 16 e 18 della Direttiva, dove può leggersi rispettivamente: «Considerato che è documentato che quadri di bilancio nazionali basati sulle regole servono a rafforzare la titolarità nazionale delle norme fiscali dell'Unione e a promuovere la disciplina di bilancio degli Stati membri, regole di bilancio numeriche nazionali solide, specifiche per ciascun paese e coerenti con gli obiettivi di bilancio a livello dell'Unione, dovrebbero essere un pilastro del quadro rafforzato dell'Unione per la sorveglianza dei bilanci. Regole di bilancio numeriche solide dovrebbero prevedere obiettivi chiaramente definiti nonché i meccanismi per un monitoraggio effettivo e tempestivo. Tali regole dovrebbero basarsi su un'analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri. Inoltre, l'esperienza politica ha dimostrato che le regole di bilancio numeriche funzionano effettivamente solo se la mancata osservanza produce conseguenze, anche se si tratta solo di costi sul piano della reputazione». Al *considerando* n. 18: «È opportuno che gli Stati membri evitino politiche di bilancio procicliche, mentre gli sforzi di risanamento delle finanze pubbliche dovrebbero essere maggiori in periodi di congiuntura favorevole. Regole numeriche di bilancio ben definite consentono il raggiungimento di questi obiettivi e dovrebbero riflettersi nella legislazione di bilancio annuale degli Stati membri».

⁵⁵ SERVIZIO BILANCIO DEL SENATO, *La governance economica europea*, cit., 28.

verificarsi di circostanze eccezionali⁵⁶. Ancora, nel caso della procedura correttiva del PSC, «il superamento del valore di riferimento per il disavanzo pubblico è considerato eccezionale, qualora 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»⁵⁷. Infine, nella redazione della relazione di cui all'art. 126, paragrafo 3, TFUE, la Commissione «deve prendere in considerazione tutti i fattori significativi indicati in detto articolo, nella misura in cui essi influenzano in modo significativo la valutazione dell'osservanza dei criteri relativi al disavanzo e al debito da parte dello Stato membro interessato»⁵⁸. L'elevata flessibilità in un sistema rigido di vincoli numerici ha quindi indotto a ritenere che il principio del pareggio di bilancio, enunciato nel PSC e nel TSCG, sia da intendere più propriamente come *equilibrio di bilancio*⁵⁹.

Tutte le regole sopra menzionate devono essere coordinate all'interno di un calendario comune, noto come Semestre Europeo, che si configura come un ciclo di procedure definite temporalmente e finalizzate al coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio da parte del Consiglio Europeo, su impulso della Commissione. La sua formulazione risale alla riunione ECOFIN del 7 settembre 2010⁶⁰, quando il Consiglio ha preso atto della modifica al codice di condotta sull'attuazione del PSC⁶¹ e ha dato seguito alle indicazioni della *task force* Van Rompuy sulla *governance* economica⁶², istituita conformemente alla strategia “Europa 2020” per la crescita e l'occupazione⁶³.

⁵⁶ Art. 3, paragrafo 1, lettere b) e c), TSCG.

⁵⁷ Art. 2, paragrafo 1, comma 1, Reg. 1467/1997.

⁵⁸ Art. 2, paragrafo 3, comma 1, Reg. 1467/1997.

⁵⁹ G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, cit., 9.

⁶⁰ Il testo italiano è reperibile sul sito *europa.eu*. Cfr. anche Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche*, del 12 Maggio 2010, COM(2010) 250, p. 8 ss., su *europarl.europa.eu*.

⁶¹ La sezione II del Codice di condotta, avente ad oggetto le linee guida sul contenuto e la struttura del Programma di stabilità e di convergenza (reperibile all'indirizzo *ec.europa.eu*), p. 13, dispone espressamente che «under the European Semester, the Commission and the Council shall assess Stability and Convergence Programmes before key decisions on the national budgets for the following years are taken, to provide policy advice on fiscal policy intentions. Member States shall align the timing of submissions and assessments of Stability and Convergence Programmes and National Reform Programmes».

⁶² La *task force* è stata istituita dal Consiglio europeo del 25-26 marzo 2010 e presieduta dal presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy, con il mandato di presentare, entro la fine dell'anno, le misure necessarie per conseguire l'obiettivo di un miglior quadro per la risoluzione delle crisi e una migliore disciplina di bilancio ed esplorare tutte le opzioni per rafforzare il quadro giuridico. Il Consiglio europeo del 17 giugno ha quindi approvato i primi orientamenti della *task force*, in attesa della relazione finale che essa avrebbe presentato in ottobre (cfr. *Relazione finale della task force*, p. 6, sul sito *register.consilium.europa.eu*).

In particolare, al punto 2.2.2 (p. 17 ss.), la *task force* ravvisa che «tale ciclo di coordinamento *ex ante* rafforzato riguarderà tutti gli elementi della sorveglianza economica, incluse le politiche volte ad assicurare la disciplina di bilancio, la stabilità macroeconomica ed a promuovere la crescita, in linea con la strategia Europa 2020. I processi esistenti, ad esempio nell'ambito del patto di stabilità e crescita e degli indirizzi di massima per le politiche economiche, saranno allineati in termini di tempistica, pur rimanendo distinti sotto il profilo giuridico. Gli Stati membri sottoporranno contemporaneamente programmi di stabilità e convergenza e programmi nazionali di riforma in primavera e la Commissione europea li valuterà simultaneamente».

⁶³ La nuova strategia per la crescita e l'occupazione, denominata “Europa 2020”, ha preso il posto della Strategia di Lisbona in vigore nel decennio 2000-2010. L'obiettivo prefissato di Europa 2020 consiste in una crescita europea «intelligente, sostenibile ed inclusiva», articolata in cinque obiettivi principali: innalzare al 75% il tasso di occupazione

Operativo dal 2011, il Semestre europeo è stato istituzionalizzato dal Regolamento UE n. 1175/2011, che ha introdotto il nuovo art. 2-*bis* nel regolamento (CE) n. 1466/97 e rappresenta, pertanto, la sua base giuridica. In base alla nuova procedura⁶⁴, la Commissione presenta a gennaio l'analisi annuale della crescita, mentre a marzo il Consiglio europeo indica i principali obiettivi di politica economica per la UE e l'area euro, nonché le possibili strategie di riforma per conseguire tali obiettivi (*linee guida*); in aprile, gli Stati membri sottopongono contestualmente i Piani nazionali di riforma (PNR)⁶⁵ e i Piani di stabilità e convergenza (PSC)⁶⁶, tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo; a maggio, sulla base dei PNR e dei PSC, la Commissione elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio specifiche per paese; in giugno, il Consiglio ECOFIN e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e Affari Sociali, approvano le raccomandazioni della Commissione, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo.

Queste *osservazioni* saranno quindi inserite nella Nota di aggiornamento del DEF, da presentare alle Camere entro il 20 settembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, ai sensi dell'art. 10-*bis*, l. 196/2009⁶⁷.

per la popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni; migliorare le condizioni per la ricerca e lo sviluppo; ridurre le emissioni di gas serra e contestualmente innalzare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile e migliorare del 20% l'efficienza energetica; migliorare i livelli d'istruzione; promuovere l'inclusione sociale, in particolare attraverso la riduzione della povertà.

⁶⁴ R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in costituzione*, in *federalismi.it*, n. 4/2012, 12 s; RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La modifica della legge di contabilità e finanza pubblica alla luce del nuovo "semestre europeo"*, Roma, aprile 2011, 2 s, sul sito *rgs.mef.gov.it*; CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Economic and Monetary Union – Legal and political texts*, 2014, in *consilium.europa.eu*.

⁶⁵ Il Programma Nazionale di Riforma è un documento in cui lo Stato membro delinea il suo programma di riforme strutturali per promuovere la crescita e l'occupazione, in accordo con la strategia Europa 2020.

⁶⁶ SERVIZIO BILANCIO DEL SENATO, *La governance economica europea*, cit., 8, «I Piani di Stabilità sono i documenti alla base della sorveglianza multilaterale delle posizioni di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche, redatti secondo linee guida indicate nel Codice di condotta e sulla base delle direttive strategiche fornite dal Consiglio all'inizio di ciascun semestre. La funzione principale del Piano di stabilità è quella di consentire alla Commissione e al Consiglio di valutare la corrispondenza della politica di bilancio degli Stati membri con gli obiettivi di medio termine, nonché il rispetto del processo di convergenza e della regola sulla spesa».

Merita segnalare che agli Stati che beneficiano di assistenza finanziaria, associata con programmi di aggiustamento economico, non è richiesta la presentazione dei PS perché le condizioni per ricevere l'assistenza includono già obblighi specifici di segnalazione, finalizzati all'attuazione del programma di aggiustamento, il quale si estende a tutti i settori esaminati nell'ambito del semestre.

I Programmi di Convergenza sono invece elaborati dai Paesi non-euro (cfr. Sez. III, Reg. CE 1466/1997). Sono chiamati così perché il rispetto del PSC è funzionale al conseguimento della sostenibilità di bilancio, richiesta a ciascun Paese prima dell'adesione all'Euro. Ovviamente, quest'obbligo si applica agli Stati membri che non beneficiano di una deroga permanente con riguardo all'adozione della moneta unica.

⁶⁷ L'art. 10-*bis*, comma 1, lett. a), l. 196/2009, dispone espressamente che la Nota di aggiornamento del DEF deve contenere l'eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici di cui all'articolo 10, comma 2, lettera e) – ovvero gli obiettivi programmatici *definiti in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento europeo*, secondo la modifica del d.lgs. 4 marzo 2014, n. 54, relativo all'attuazione della direttiva 2011/85/UE sui requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri – al fine di stabilire una diversa articolazione di tali obiettivi tra i sottosectori del conto delle amministrazioni pubbliche, ovvero di *recepire le raccomandazioni approvate dal Consiglio dell'Unione europea*, nonché delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per l'anno in corso e per il restante periodo di riferimento.

3. I riflessi della governance europea sul diritto interno

Le modifiche all'architettura decisionale europea si sono inesorabilmente riverberate sul sistema nazionale di governo dei conti pubblici, determinando lo "squilibrio" dell'assetto previgente. Gli effetti di questa piccola rivoluzione hanno inciso in particolare sul tradizionale rapporto Governo-Parlamento, il cosiddetto "diritto al bilancio"⁶⁸, che ruota attorno allo schema giuridico dell'autorizzazione, mediante la quale il Parlamento (cioè l'organo che esprime la volontà popolare) acconsente alla gestione dell'ordinamento finanziario da parte del Governo (cioè l'organo che promuove e attua l'indirizzo politico di maggioranza)⁶⁹. Questo, infatti, realizza la sua politica economica e finanziaria tramite la decisione di bilancio che, tuttavia, è sempre sottoposta al controllo dell'Assemblea⁷⁰: controllo che diviene "potere di condizionamento" tramite l'approvazione del bilancio e "potere di intervento" attraverso l'approvazione degli emendamenti⁷¹.

Nello scenario attuale, invece, il sistema dei vincoli europei ha relegato il Parlamento ad un ruolo marginale, se si considera che le decisioni di finanza pubblica sono oggi concertate tra il Governo e le Istituzioni UE nel semestre europeo, in un sistema dove il Consiglio europeo indica i principali obiettivi di politica economica. Sarebbe scorretto, tuttavia, attribuire unicamente agli ultimi interventi normativi l'alterazione di questo equilibrio: è l'intera architettura europea che dimostra – fin dai Trattati istitutivi – che il processo di integrazione comporta necessariamente il parziale sacrificio della libertà nella gestione delle finanze pubbliche. Più realisticamente, le nuove forme procedurali e i vincoli particolarmente incisivi hanno (ri)sollevato il problema della definizione del punto di equilibrio tra Governo e Parlamento in tema indirizzo politico-finanziario.

⁶⁸ Il "diritto al bilancio", inteso *latu sensu* come relativo al prelievo e all'uso delle risorse finanziarie pubbliche, si inquadra nel diritto costituzionale generale e, specificamente, all'interno della distribuzione di potere tra Governo e Parlamento, ossia tra decisione e rappresentanza. La competenza finanziaria dei Parlamenti fu la prima ad affermarsi storicamente, precedendo quella legislativa, che da essa trasse origine. Così V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella costituzione*, cit., 165 s.; cfr. anche P. LABAND, *Il diritto del bilancio*, Milano, 2007. Storicamente, il diritto al bilancio nasce dall'esperienza inglese ed è stato successivamente recepito negli ordinamenti di Francia, Belgio e Germania. Pur considerando le peculiarità proprie dei sistemi a cui accede, tale principio è rimasto pressoché immutato ed è possibile ritrovarlo negli ordinamenti dei moderni Stati democratici dove i Parlamenti approvano le leggi che giustificano l'imposizione fiscale, in ossequio al principio di legalità, ma allo stesso tempo sono responsabili delle azioni redistributive e delle scelte allocative delle risorse economiche pubbliche. Sulla ricostruzione della genesi e l'evoluzione del diritto del bilancio inglese e franco-belga, si rimanda ai testi classici di R. GNEIST, *Legge e bilancio*, cit.; G. JELLINEK, *Legge e decreto*, cit.; W. BAGEHOT, *The English Constitution* (1867; 1872), traduzione italiana *La Costituzione inglese*, cit., nonché a quelli più recenti di V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella costituzione*, cit., p. 169 e ss.; E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, Milano, 1986. Cfr., inoltre, A. E. DICK HOWARD, *Magna Carta: text and commentary*, University of Virginia Press, London, 1998; TASWELL-LANGMEAD, *Constitutional history*, XI ed., London, 1960; D. CHALMERS and O. HOOD PHILLIPS, *Constitutional laws of Great Britain, the British empires and Commonwealth*, Sweet and Maxwell, London, 1946.

⁶⁹ P. De IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna, 1993, 49. M. WEBER, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtenums und Parteiwesens*, trad.it *Parlamento e Governo*, Bari, 2002, 43, all'interno del rapporto tra potere burocratico e direzione politica, ravvisa che «per certi atti dei poteri pubblici è obbligatoria la forma dell'accordo per legge con il Parlamento, dopo una discussione preventiva, e di questi fa parte soprattutto il bilancio. Oggi, come dal tempo della nascita dei diritti attuali, la deliberazione sul modo di finanziamento dello Stato – il diritto di bilancio – costituisce il mezzo di potenza decisivo del Parlamento».

⁷⁰ G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, 9 ss. Poiché l'A. offre un'efficace sintesi dell'evoluzione del diritto al bilancio nelle moderne democrazie rappresentative, si rimanda all'ampia bibliografia indicata per ogni approfondimento.

⁷¹ M. DEGNI, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario*, cit., 98.

Così, dal lato dell'ordinamento nazionale, la presenza di vincoli contenutistici e procedurali nella *governance* europea ha riproposto all'attualità il confronto tra due diversi orientamenti: da un lato, il cosiddetto "costituzionalismo fiscale e monetario" che restringe l'autonomia decisionale delle Camere per la necessità di rispettare vincoli – di contenuto ed esterni (europei o sovranazionali) – rispetto al procedimento di programmazione finanziaria; dall'altro lato, invece, la proposta di chi intende "interiorizzare" i vincoli esterni mediante un processo di "razionalizzazione", articolato nella creazione di un sistema di vincoli procedurali mediante il quale Parlamento e Governo si impegnano reciprocamente al conseguimento degli obiettivi di politica economica⁷².

In questo contesto, fino alle riforme del 2010-2012, era rimesso all'art. 81 della Costituzione il compito di tracciare la cornice – costituita dalle regole procedurali relative alla decisione di bilancio⁷³ – entro cui l'Esecutivo elaborava la programmazione finanziaria. Le novità delle riforme europee hanno modificato questa impostazione, generando una spinta evolutiva degli schemi decisionali diretta a tradurre i vincoli europei (esterni) in vincoli interni, di contenuto e procedurali⁷⁴, e creando un sistema multilivello⁷⁵ nel quale il Parlamento ha perso il ruolo di interlocutore primario del Governo. Ciò è reso particolarmente evidente nella nuova distribuzione della manovra di finanza pubblica, inserita nel contesto del semestre europeo.

4. Ridefinizione dell'indirizzo finanziario tra i diversi livelli di governo. Il ruolo del Documento di Economia e Finanza

Se si considera la scansione temporale del nuovo ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio⁷⁶, è agevole riscontrare che la legge di stabilità e la legge di bilancio giungono oramai al termine dell'intero processo, ad attuare e confermare gli obiettivi di politica economica concertati tra il Governo e le Istituzioni europee, in un contesto che registra lo scarso coinvolgimento del Parlamento nazionale. I mesi restanti, che per contrapposizione sono talvolta indicati con l'espressione "semestre nazionale", sono riservati all'elaborazione dei bilanci nazionali per l'esercizio successivo, ovviamente sulla base delle raccomandazioni ricevute e in accordo con gli obiettivi programmatici individuati nel DEF⁷⁷.

⁷² G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico-finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 36 s.

⁷³ *Ivi*, 43.

⁷⁴ *Ivi*, 44.

⁷⁵ *Ivi*, 48. L'A. si riferisce al c.d. *multilevel constitutionalism*, entro il quale deve essere ricondotto il sistema di vincoli comunitari. Sulla nozione di *multilevel constitutionalism* e sulla relativa bibliografia, cfr. in particolare la nota 150. E' da sottolineare che alla *governance* multilivello si accompagna il problema della cessione di sovranità dei governi (presunta o reale) in favore delle Istituzioni europee, ai fini della determinazione dell'indirizzo finanziario. Di qui, l'interrogativo della compatibilità del sistema multilivello con il rispetto della forma di governo parlamentare e, quindi, con le problematiche connesse alla responsabilità dell'indirizzo finanziario.

⁷⁶ Titolo III, LEGGE 31 dicembre 2009, n. 196, Legge di contabilità e finanza pubblica.

⁷⁷ Cfr. art. 11, comma 1, l. 196/2009, «La legge di stabilità e la legge di bilancio compongono la manovra triennale di finanza pubblica. Essa contiene, per il triennio di riferimento, le misure qualitative e quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici indicati all'articolo 10, comma 2, con i loro eventuali aggiornamenti ai sensi dell'articolo 10-bis, della presente legge». Ancora, art. 21, comma 1, l. 196/2009, «Il disegno di legge del bilancio annuale di previsione è formato sulla base della legislazione vigente, tenuto conto dei parametri indicati, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera c), nel DEF».

Tuttavia, anche il semestre nazionale non è del tutto privo di ingerenze europee: come si è già avuto modo di notare⁷⁸, la nuova procedura di monitoraggio e valutazione dei documenti programmatici di bilancio, prevista all'art. 6 del Regolamento UE 473/2013, prevede che entro il 15 ottobre di ogni anno gli Stati membri trasmettano alla Commissione e all'Eurogruppo il progetto di documento programmatico di bilancio (DPB) per l'anno successivo. L'aspetto più rilevante della norma risiede nelle prescrizioni rivolte al progetto, il quale «deve essere coerente con le raccomandazioni formulate nel contesto del PSC e, ove applicabile, con le raccomandazioni formulate nel contesto del ciclo annuale di sorveglianza». Il documento è quindi sottoposto a un parere della Commissione, che deve essere reso «il prima possibile e in ogni caso entro il 30 novembre»⁷⁹. In caso di gravi inosservanze degli obblighi del PSC e delle raccomandazioni formulate in relazione alle politiche di bilancio, la Commissione potrà chiedere allo Stato membro di apportare modifiche entro un tempo predeterminato⁸⁰. In merito, si ribadisce che il regolamento non crea un'obbligazione per gli Stati membri di seguire nei dettagli il parere della Commissione, né tantomeno è attribuito alla Commissione il potere di cambiare i progetti di bilancio nazionali.

Lo scarso coinvolgimento del Parlamento nazionale impone una riflessione sulla necessità di recuperare all'Assemblea la pienezza delle prerogative costituzionali in materia di finanza pubblica. Allo stato attuale, pur nel sistema stratificato di vincoli illustrato in precedenza, il Documento di Economia e Finanza (DEF) potrebbe offrire – a legislazione invariata – una pronta soluzione, celata nelle maglie della sua procedura di formazione⁸¹.

Nella veste attuale, il DEF è stato introdotto dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, la quale ha riscritto gli articoli 7 e 10 e inserito l'art. 10-*bis* nella legge di contabilità e finanza pubblica⁸². E' l'evoluzione del precedente “Documento di programmazione economico-finanziaria” (DPEF)⁸³, tipico atto di indirizzo mediante il quale il Governo definisce, per il triennio successivo, sia gli obiettivi di politica economica, sia il contenuto degli strumenti per conseguirli, cioè – dal punto di vista legislativo – dei disegni di legge “collegati”.

Il documento si inserisce dunque nella più ampia categoria degli atti di programmazione economica, attualmente previsti dal titolo III della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Il DEF si compone di tre sezioni: la prima reca lo schema del Programma di stabilità⁸⁴, da presentare entro il

Si veda, inoltre, l'art. 15, comma 1, l. 243/2012, «Il disegno di legge di bilancio reca disposizioni in materia di entrata e di spesa aventi ad oggetto misure quantitative, funzionali a realizzare gli *obiettivi programmatici indicati dai documenti di programmazione economica e finanziaria* e le previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente».

⁷⁸ Cfr. *supra*, 4 s.

⁷⁹ Art. 7, comma 1, Reg. UE 473/2013.

⁸⁰ SERVIZIO BILANCIO DEL SENATO, *La governance economica europea*, cit., 12.

⁸¹ L. CAVALLINI CADEDDU, *Linee di riforma dei bilanci pubblici*, Torino, 2003, p. 27, considera «notevoli [...] le potenzialità offerte da un adeguato utilizzo di questo strumento», anche se «la conclusione positiva della scommessa sul nuovo ruolo del DPEF è tutt'altro che scontata».

⁸² Art. 2, l. 39/2011 - *Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri*.

⁸³ Il DPEF è stato introdotto dalla legge 233 agosto 1988, n. 362. L'attuale DEF sostituito anche la successiva Decisione di finanza pubblica (DFP), prevista dall'originario testo della legge di contabilità del 2009 e operativa solo per l'esercizio finanziario 2010.

⁸⁴ L'art. 10, comma 2, l. 196/2009 – come modificato dalla legge 39/2011 e dal Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54 - *Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri* – prevede che la prima sezione del DEF contenga: a) gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo, articolati per i sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche relativi alle amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti di previdenza; b) l'aggiornamento

30 aprile al Consiglio dell'Unione Europea e alla Commissione Europea⁸⁵ che, come già rilevato in precedenza, intrattengono con lo Stato membro un contatto costante all'interno del semestre europeo; la seconda sezione del DEF contiene dati e informazioni che il Governo era già tenuto a presentare in base alla normativa previgente, nell'ambito della Decisione di finanza pubblica (DFP) e della Relazione sull'economia e sulla finanza pubblica (REF), soppresse dalla legge n. 39/2011⁸⁶; la terza sezione contiene invece lo schema del Programma Nazionale di Riforma (PNR)⁸⁷, da

delle previsioni per l'anno in corso, evidenziando gli eventuali scostamenti rispetto al precedente Programma di stabilità; c) l'indicazione dell'evoluzione economico-finanziaria internazionale, per l'anno in corso e per il periodo di riferimento; le previsioni macroeconomiche per l'Italia, in linea con le modalità e i tempi indicati dal Codice di condotta sull'attuazione del patto di stabilità e crescita, per ciascun anno del periodo di riferimento, con evidenziazione dei contributi alla crescita dei diversi fattori, dell'evoluzione dei prezzi, del mercato del lavoro e dell'andamento dei conti con l'estero; l'esplicitazione dei parametri economici essenziali utilizzati per le previsioni di finanza pubblica in coerenza con gli andamenti macroeconomici; c-bis) un confronto con le previsioni macroeconomiche e di bilancio della Commissione più aggiornate e illustra le differenze più significative tra lo scenario macroeconomico e finanziario scelto e le previsioni della Commissione, con particolare riferimento alle variabili esogene adottate; d) le previsioni per i principali aggregati del conto economico delle amministrazioni pubbliche; e) gli obiettivi programmatici definiti in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento europeo, indicati per ciascun anno del periodo di riferimento, in rapporto al prodotto interno lordo e, tenuto conto della manovra di cui alla lettera f), per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa, al netto e al lordo degli interessi e delle eventuali misure *una tantum* ininfluenti sul saldo strutturale del conto economico delle amministrazioni pubbliche, e per il debito delle amministrazioni pubbliche, articolati per i sottosectori di cui alla lettera a); f) l'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di cui alla lettera e), almeno per un triennio, per i sottosectori di cui alla lettera a), nonché un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi; g) il prodotto potenziale e gli indicatori strutturali programmatici del conto economico delle pubbliche amministrazioni per ciascun anno del periodo di riferimento; h) le previsioni di finanza pubblica di lungo periodo e gli interventi che si intende adottare per garantirne la sostenibilità; i) le diverse ipotesi di evoluzione dell'indebitamento netto e del debito rispetto a scenari di previsione alternativi riferiti al tasso di crescita del prodotto interno lordo, della struttura dei tassi di interesse e del saldo primario; l) informazioni sulle passività potenziali che possono avere effetti sui bilanci pubblici, ai sensi della direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011.

⁸⁵ Art. 9, comma 1, l. 196/2009.

⁸⁶ Ai sensi dell'art. 13, comma 3, l. 196/2009, la seconda sezione del documento riporta: a) l'analisi del conto economico e del conto di cassa delle amministrazioni pubbliche nell'anno precedente e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmatici indicati nel DEF e nella Nota di aggiornamento; b) le previsioni tendenziali a legislazione vigente dei flussi di entrata e di uscita del conto economico dei sottosectori del conto delle P.A., nonché le previsioni tendenziali del saldo di cassa delle P.A. È inoltre previsto che sia data indicazione delle previsioni relative al debito delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso e per i sottosectori, nonché delle risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate, con evidenziazione dei fondi nazionali addizionali; c) l'indicazione delle previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico delle amministrazioni pubbliche, riferite almeno al triennio successivo; d) le previsioni tendenziali del saldo di cassa del settore statale almeno per il triennio successivo e le indicazioni sulle correlate modalità di copertura; e) l'individuazione di regole generali sull'evoluzione della spesa delle amministrazioni pubbliche, al fine di evidenziare forme efficaci di controllo dell'andamento della spesa pubblica anche attraverso la fissazione di tetti di spesa; f) le informazioni di dettaglio sui risultati e sulle previsioni dei conti dei principali settori di spesa almeno per il triennio successivo, con particolare riferimento a quelli relativi al pubblico impiego, alla protezione sociale e alla sanità, nonché sul debito delle amministrazioni pubbliche e sul relativo costo medio.

⁸⁷ Elaborato nell'ambito della nuova strategia Europa 2020, il PNR si propone di dare conto degli obiettivi perseguiti e dei risultati raggiunti. In particolare, ai sensi dell'art. 10, comma 5, l. 196/2009, deve contenere: a) lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti; b) gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività; c) le priorità del Paese e le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nella prima sezione del DEF; d) i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.

presentare unitamente al Programma di stabilità e nei medesimi termini⁸⁸. A seguito del rapporto che si instaura con le Istituzioni europee, la legge di contabilità stabilisce che tutti gli atti e i documenti adottati da quest'ultime siano trasmessi alle Camere, per l'esercizio del controllo parlamentare di cui all'art. 4 della medesima legge⁸⁹.

L'aspetto più importante del documento, sul quale si vuole fermare l'attenzione, riguarda però la posizione del DEF all'interno del ciclo della programmazione: è il primo documento che deve essere presentato dal Governo⁹⁰ alle Camere⁹¹ per le conseguenti deliberazioni parlamentari⁹². A tal fine, i regolamenti delle Camere prescrivono dettagliatamente l'*iter* del suo esame⁹³. In particolare, l'articolo 118-*bis* del Regolamento della Camera «pone (al comma 2) le basi per la definizione dell'apporto parlamentare all'instaurazione del vincolo-cornice dell'indirizzo finanziario»⁹⁴. La norma prevede, infatti, che la Camera deliberi sul documento programmatico con una *risoluzione* che può contenere integrazioni e modifiche del documento⁹⁵.

In definitiva, col DEF si crea un vincolo reciproco tra Governo e Parlamento, avente ad oggetto il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, all'interno di vincoli più ampi e sovraordinati posti dall'UE e dal Trattato *Fiscal Compact*. Così, mentre il Governo determina i fini della politica economica e appronta gli strumenti legislativi per perseguirli, le Camere, dopo aver approvato con eventuali correzioni e modifiche il programma del Governo, assumono l'impegno di tradurli nell'attività legislativa, attraverso i provvedimenti "collegati" alla manovra finanziaria⁹⁶. Si realizza, dunque, un sistema di cerchi concentrici in cui il DEF rappresenta l'anello di giunzione tra il livello nazionale e quello sovraordinato (europeo e internazionale) e, nel contempo, la cornice della futura manovra nazionale. Questo avviene nel momento immediatamente anteriore alla presentazione da parte del Governo del PS e del PNR, ovvero quando per il Parlamento è ancora possibile aprire un confronto dialettico col Governo sul contenuto dei due documenti.

Non sembra inutile rimarcare la portata del DEF, il quale coinvolge tutti i livelli di governo. Ogni ente territoriale, infatti, deve determinare gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali

⁸⁸ Art. 9, comma 1, l. 196/2009.

⁸⁹ Art. 9, comma 2, l. 196/2009.

⁹⁰ Ai sensi dell'art. 7, comma 3, l. 196/2009, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito, per quanto concerne la terza sezione del DEF, il Ministro per le politiche europee. Il DEF è inviato, inoltre, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica per il relativo parere.

⁹¹ Entro il 10 aprile di ciascun anno, ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. a), l. 196/2009.

⁹² P. De IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, cit., 122-123, «I vincoli finanziari che il governo intende conseguire si desumono dal contenuto del documento di programmazione economico-finanziaria [...] e dalle risoluzioni parlamentari "parallele" con le quali le Camere adottano il documento di programmazione, specificando la natura e l'estensione dei vincoli che si intendono far interagire [...] nella "sessione di bilancio"».

⁹³ Art. 118-*bis*, Reg. Camera; art. 125-*bis*, Reg. Senato. Cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., 231. Si consideri, peraltro, che anche le riforme dei regolamenti parlamentari hanno «significativamente inciso sui caratteri del rapporto fiduciario» tra Governo e Parlamento. Così, L. CAVALLINI CADEDDU, *Linee di riforma dei bilanci pubblici*, cit., 31.

⁹⁴ G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 293.

⁹⁵ *Ivi*, 285: «L'introduzione di nuove o maggiori spese deve risultare sempre compatibile con le linee evolutive dell'indirizzo finanziario disposte nella sequenza DPEF-risoluzioni parlamentari di approvazione del documento stesso». Non può tacersi, tuttavia, che la disposizione è congegnata in modo da permettere al Governo di votare comunque la risoluzione che maggiormente si adatta al proprio indirizzo, con effetti preclusivi per le altre. Così infatti la seconda parte del comma 2, quando dispone che «l'approvazione di una risoluzione preclude le altre» e «si vota per prima la risoluzione accettata dal Governo».

⁹⁶ G.M. SALERNO, voce *Legge finanziaria*, in *Enc. Giur. Treccani*, XVIII, Roma, 1998, 11.

in coerenza con quanto previsto dal documento di programmazione⁹⁷, il quale contiene il quadro di riferimento normativo per il Patto di stabilità interno⁹⁸, legato a sua volta al rispetto dei parametri europei⁹⁹. Quest'ultimo definisce i vincoli specifici (controllo dei saldi finanziari per gli enti locali¹⁰⁰ e limiti alla crescita delle spese finali per le Regioni¹⁰¹) che gli Enti territoriali sono tenuti a rispettare, congiuntamente ad obblighi di informazione, comunicazione e certificazione nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze¹⁰². E' bene ricordare che tali vincoli saranno progressivamente superati a seguito dell'entrata in vigore – nel 2016 – della regola del pareggio di bilancio per gli enti territoriali, introdotta dall'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243. La legge di Stabilità 2015¹⁰³, coerentemente con il principio del pareggio di bilancio, ha apportato ulteriori modifiche anche al PSI “regionalizzato” (nella sua duplice veste, verticale e orizzontale¹⁰⁴). In particolare, ha unificato le due misure, stabilendo la possibilità per le Regioni¹⁰⁵ di autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare i propri saldi obiettivo (per effettuare pagamenti in conto capitale), purché sia garantito l'obiettivo complessivo a livello regionale mediante un contestuale miglioramento, di pari importo, dei saldi dei restanti enti locali della Regione ovvero dell'obiettivo di saldo tra entrate e spese finali della Regione stessa. La legge di stabilità 2015 ha soppresso, inoltre, il *Patto regionale integrato*¹⁰⁶, che prevedeva la possibilità per le Regioni di concordare con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi del PSI e quelli degli Enti locali del proprio territorio.

Resta da chiarire la natura e il grado di vincolatività che può riconoscersi alla risoluzione di approvazione del Documento di programmazione. Generalmente, il vincolo che si instaura col DEF tra Governo e Parlamento è ricondotto nello schema del rapporto fiduciario, poiché l'approvazione

⁹⁷ Art. 8, comma 1, l. 196/2009, «Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dal DEF».

⁹⁸ Per una ricostruzione dell'istituto, C. FONTANA, *Il coordinamento europeo dei bilanci nazionali*, in L. Di Renzo, R. Perrone Capano (a cura di), *Diritto della finanza pubblica europeo*, Napoli, 2008, pp. 313-368.

⁹⁹ Ai sensi dell'art. 8, comma 2, l. 196/2009, «Il Patto di stabilità interno, in coerenza con gli obiettivi nazionali, articolati per sottosettori, stabiliti ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera e), definisce gli interventi necessari per il loro conseguimento distintamente per regioni, province e comuni».

¹⁰⁰ Art. 77-bis, D.L. 112/2008.

¹⁰¹ Art. 77-ter, D.L. 112/2008. Dall'origine del PSI, i tetti alla spesa regionale sono stati calcolati tenendo conto della spesa media sostenuta dall'ente nel triennio precedente, incrementata in percentuale per ogni anno.

¹⁰² Il Patto, introdotto dall'art. 28 del collegato alla Legge Finanziaria per il 1999 (l. 23 dicembre 1998, n. 448), è stato oggetto di progressive riforme, fino alla sostanziale nuova stesura del 2008, con l'introduzione del piano triennale di correzione dei conti pubblici per il periodo 2009-2011 (Capo III, articoli 77 – 77 ter, D.L. 25 giugno 2008, n.112). In tale occasione, sono stati previsti meccanismi sanzionatori più incisivi in caso di inadempimento e strumenti premianti per gli enti virtuosi.

¹⁰³ Art. 1 commi 479-480, legge 23 dicembre 2014, n. 190.

¹⁰⁴ I Patti regionali, orizzontale e verticale, sono disciplinati dall'art.1, commi 138 ss. della l. 13 dicembre 2010, n. 220 (Legge di stabilità 2011).

Il Patto verticale c.d. “incentivato” è disciplinato dall'art.1, commi 122-126 della l. 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di stabilità 2013). A fronte di un contributo statale, la Regione “cede” parte dei propri *spazi finanziari*, validi ai fini del PSI, in favore di Comuni e Province per consentire il pagamento delle obbligazioni di parte capitale assunte dagli enti locali.

Infine, i Patti nazionali orizzontale e verticale sono disciplinati, rispettivamente, dall'art.4-ter del D.L. 2 marzo 2012, n. 16 (*Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento*) e dall'art.1, comma 542, l. 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014).

¹⁰⁵ Escluso il Trentino Alto Adige e le province autonome di Trento e Bolzano.

¹⁰⁶ Di cui all'abrogato art. 32, comma 17, l. 12 novembre 2011, n. 183 (Legge di stabilità 2012).

annuale del Documento è intesa come espressione del consenso sul programma del Governo¹⁰⁷. Ciò ha fatto sorgere un parallelismo tra l'art. 94 della Costituzione e i vincoli derivanti dalle risoluzioni parlamentari di approvazione del DEF¹⁰⁸. Benché sia chiaro il diverso grado di intensità del vincolo posto da una norma costituzionale rispetto a quello previsto nei regolamenti parlamentari, ciò non appare sufficiente a relegare quest'ultimo nell'alveo del mero impegno politico, dal momento che è comunque possibile attribuirgli degli effetti giuridicamente rilevanti. Infatti, diversamente dal primo periodo di applicazione, quando il DPEF era inteso come una mera anticipazione del coinvolgimento del Parlamento nella successiva redazione dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, la prassi parlamentare ha successivamente attribuito alle risoluzioni efficacia vincolante in ordine agli obiettivi di finanza pubblica – soprattutto in termini di saldi – da esprimere nella successiva manovra¹⁰⁹.

Collegato al carattere giuridico delle risoluzioni parlamentari, si pone il problema della giustiziabilità di eventuali violazioni. Anche sotto questo aspetto non sembrano porsi particolari problemi in quanto la giurisprudenza costituzionale¹¹⁰ è favorevole nel riconoscere rilievo al DEF in un eventuale giudizio di legittimità costituzionale sulla legge di stabilità, alla stregua di un “vincolo di coerenza”, cioè come parametro di ragionevolezza sulla «eventuale divaricazione tra gli indirizzi fissati nelle risoluzioni parlamentari e la loro rideterminazione e concretizzazione nella legge finanziaria»¹¹¹.

All'interno del complesso e stratificato sistema di *governance* sembra dunque che il DEF possa efficacemente svolgere la funzione di argine alla progressiva “marginalizzazione”¹¹² dei

¹⁰⁷ Cfr. G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 294.

¹⁰⁸ G.M. SALERNO, voce *Legge finanziaria*, cit., 11.

¹⁰⁹ *Ibidem*. A riguardo, è illuminante il passaggio, riportato dall'A., della risoluzione parlamentare di approvazione del D.P.E.F. del 30 settembre 1992, in cui si afferma che i saldi stabiliti dal Documento, come approvato dalle Camere, costituiscono un limite e un vincolo per la discussione e la deliberazione parlamentare; vincoli che sono «vissuti come giuridicamente rilevanti» dai gruppi parlamentari (l'inciso è di P. De IOANNA, *L'esperienza nel Parlamento italiano: decisione di bilancio e obbligo di copertura*, in *Politica e Mezzogiorno*, aprile-giugno 1993, 87).

Sul punto si veda, inoltre, G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., 190 s., per il quale «non v'è dubbio che dal Dpef non discende un vincolo assoluto di coerenza. Del resto, è pacificamente ammessa la possibilità di mutare orientamento, cui provvedono le note aggiuntive. Ma questo non induce a relegare il legame che intercorre fra il Dpef e la Lf nel novero degli effetti non vincolanti: non è persuasiva la negazione dell'efficacia parzialmente vincolante, sul piano giuridico, del Dpef, che non si limita a identificare i confini entro i quali vanno delineate le grandezze finanziarie, ma stabilisce quali sono i disegni di legge collegati alla manovra e, soprattutto, definisce i perimetri entro i quali si esercita la potestà di emendamento spettante alle Camere. Si aggiunga che le più recenti risoluzioni parlamentari riconoscono valore vincolante al Dpef anche per gli esercizi finanziari successivi al primo, che siano inclusi nel Bpp. Anche in altri ordinamenti, del resto, analoghi atti di indirizzo, posti all'inizio del ciclo delle decisioni finanziarie, producono un'autolimitazione della discrezionalità».

¹¹⁰ In particolare, la Corte Costituzionale, 29 gennaio 1993, n. 25, al punto 7 del *considerato in diritto*, osserva che il documento programmatico «è espressione, per sua essenza, di un momento indicativo - e non precettivo come sembrerebbe invece trasparire dalle considerazioni della Corte dei conti - per cui *gli scostamenti dalle sue previsioni*, e specificamente da quelle del bilancio triennale programmatico, anch'esso di indirizzo, che fa parte del documento in parola, *potrebbero assumere rilievo nello scrutinio di costituzionalità*, attinente a profili di copertura finanziaria delle leggi nel quadro del tendenziale equilibrio tra entrate e spese (sentenza 384 del 1991), non tanto su di un piano meramente quantitativo, ma se denotino mancanza di coordinamento tra il momento di fissazione degli obiettivi e quello della individuazione delle scelte concrete, sì da togliere al primo quel valore di indirizzo che invece gli è riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze 384 del 1991, 12 del 1987 e 1 del 1966)».

¹¹¹ G.M. SALERNO, voce *Legge finanziaria*, cit., 12.

¹¹² Si rimanda al contributo di Francesca Nugnes.

Parlamenti¹¹³. Del resto, ciò non richiederebbe ulteriori interventi normativi, essendo sufficiente la corretta interpretazione dei vincoli procedurali che caratterizzano il rapporto Governo-Parlamento all'interno del DEF, che risulterebbe potenziato nella sua funzione di raccordo tra l'ambito nazionale e quello sovrastatale.

¹¹³ Osserva efficacemente L. CAVALLINI CADEDU, *Linee di riforma dei bilanci pubblici*, cit., 32, «Ai fini di un riequilibrio, torna così ancora una volta in primo piano il DPEF, che mantiene la sua centralità di documento fondamentale di riferimento nel rapporto tra Camere e Governo, grazie al quale può avverarsi la considerazione che il Parlamento non sia escluso dai procedimenti di decisione finanziaria, ma si tenda ora a coinvolgerlo nella forma più corretta, consentendogli cioè di contribuire alla predeterminazione “a monte” delle grandi linee di politica economica e di controllare “a valle” che il Governo si sia mosso lungo queste linee».