

Giacinto della Cananea

L'Unione europea, oltre la stabilizzazione dei conti pubblici

Sommario: 1. Una questione intrigante: i giuristi italiani e il bilancio statale. - 2. La difficile stabilizzazione dei conti pubblici (1977-1992). - 3. La stabilizzazione dei conti pubblici nell'Unione economica e monetaria. - 4. Oltre la stabilizzazione: l'Unione e le «*goldene Zügel*». - 5. L'Italia: un Paese "divergente"?

1. Una questione intrigante: i giuristi italiani e il bilancio statale

Nella storia del diritto pubblico italiano, Vittorio Emanuele Orlando occupa indiscutibilmente il posto d'onore: per la discontinuità invocata e realizzata sul piano del metodo giuridico, rispetto alla fase precedente della riflessione giuridica; perché fu il maestro che influì sull'opera di allievi del calibro di Santi Romano e, attraverso il primo trattato di diritto amministrativo, su quasi tutti i cultori del diritto pubblico; per il contributo d'analisi e sistematico in rapporto ad alcuni temi d'importanza fondamentale.

Nel novero di quei temi, vi è senz'altro il bilancio dello Stato. Giova ricordare che, all'inizio del Novecento, la dottrina aveva per lo più aderito alla soluzione prevalsa nella cultura tedesca, secondo cui la legge di bilancio era una legge in senso solo formale, giacché i suoi contenuti erano determinati dal potere esecutivo e al Parlamento non restava che esprimersi sulla loro approvazione. Ma Orlando notò che l'incremento e la differenziazione degli interessi cui gli organi parlamentari consentivano l'ingresso nella legislazione aveva inevitabili ricadute negative sui conti pubblici. Nel-

Dedico questo breve scritto ad Antonio Brancasi, con cui ho avuto una più che ventennale consuetudine e più di un debito di gratitudine. Ringraziamenti non formali sono dovuti anche a Domenico Sorace e Leonardo Ferrara per avermi invitato a esporne le linee essenziali nell'incontro di studio organizzato in memoria del comune amico.

le parole di Orlando, «il moltiplicarsi dei servizi pubblici ha il suo immancabile ricolpo dal lato finanziario», sicché «i bilanci degli Stati medesimi sono aumentati in proporzioni prodigiose». Egli ne colse la conseguenza, vale a dire che «la finanza da semplice mezzo finisce con [il] prevalere sui fini stessi dello Stato moderno»¹. Qualche anno più tardi, ne registrò le conseguenze sul piano istituzionale, in vista delle contese politiche che sorgevano in Parlamento al momento di votare i vari stati di previsione dei ministeri². Una conferma venne da Max Weber, allorché constatò che il bilancio dello Stato era il principale strumento per la guida dell'amministrazione pubblica ed era perciò al centro della contesa tra governo e parlamento³. In breve, il mutamento del tipo di Stato, tra Otto e Novecento, si era manifestato proprio in rapporto al bilancio.

Trae spunto da questi richiami essenziali una questione intrigante non solo per gli studiosi del diritto pubblico, forse anche al di fuori dell'Italia. Se il cambiamento del tipo di Stato ha inciso sui bilanci pubblici, ci si può domandare quale mutamento sia intervenuto nello Stato "comunitario", che ha accettato l'esercizio condiviso della sovranità all'interno della Comunità europea e, adesso, dell'Unione. Sarebbe interessante anche chiedersi, sul piano della storia delle idee, come mai all'attenzione che Orlando e Romano dedicarono alla legge di bilancio non sia corrisposta altrettanta attenzione nei cinquant'anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, con poche e significative eccezioni, come gli studi di Valerio Onida e Antonio Brancasi. Un'indagine siffatta sarebbe di estremo interesse. Essa non viene neppure tentata in questa sede, per evitare deviazioni rispetto al quesito prima prospettato.

¹ V.E. Orlando, *Introduzione*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, S.e.i., 1900, p. XII. A Orlando è stato obiettato da M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 5, di aver preso le mosse da un'idea astratta di «ingerenza pubblica». Ma si deve tenere nel debito conto che la posizione di Orlando coincideva con quella dei maestri di diritto pubblico tra Otto e Novecento, come Maurice Hauriou e Léon Duguit.

² V.E. Orlando, *Sul contenuto giuridico della legge di bilancio* (1911), ora in *Diritto pubblico generale*, IV, Milano, Giuffrè, 1940, p. 528.

³ M. Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* (1919), tr. it. *Parlamento e Governo. Per la critica politica della burocrazia e dei partiti*, Bari, Laterza, 2002. Questa osservazione è pacifica nella letteratura sui bilanci, che ne sottolinea la natura conflittuale. Si deve peraltro segnalare, con A. Wildavsky, *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*, New Brunswick, Transaction Books, 2002, II ed., p. 276 che i conflitti che si accendono sui bilanci sono peraltro inferiori rispetto a quelli che si avrebbero su ciascuna delle scelte che in essi confluiscono.

A tal fine, si può muovere dall'analisi dei principi riguardanti i bilanci pubblici. Essi verranno riguardati nella loro duplice dimensione, nazionale ed europea, cioè con riferimento all'integrazione più stretta che si è realizzata all'interno dell'Unione economica e monetaria a partire dal 1992. Il passo successivo consiste nel sottoporre a un rigoroso vaglio critico l'opzione, caldeggiata da molti, di un'evoluzione dell'UE da unione di disciplina fiscale a unione finanziaria, con un bilancio più consistente e soprattutto configurato in modo da perseguire politiche pubbliche distributive. Lo spirito critico non è richiesto soltanto dall'esigenza di evitare il *wishful thinking*. È il modo migliore per rendere omaggio a Brancasi, uno studioso che dello spirito critico aveva fatto una bandiera. Verrà suggerita una ricostruzione alternativa, incentrata sulle «*goldene Zügel*», cioè le «briglie d'oro», per fare riferimento all'erogazione di finanziamenti che costituiscono, al tempo stesso, un'opportunità e un vincolo⁴.

2. La difficile stabilizzazione dei conti pubblici (1977-1992)

Forse non è superfluo ricordare, prima di esaminare le regole che la parte più illuminata della dirigenza politica e tecnica dell'Italia ha elaborato nell'arco di un paio di decenni, la loro ragion d'essere, cioè la crisi finanziaria e istituzionale che il Paese visse negli anni Settanta del secolo scorso.

Nelle costruzioni teoriche, un po' rarefatte, degli economisti le crisi non sono necessariamente eventi patologici. Non lo sono perché sono ricorrenti, forse inevitabili. Non lo sono, soprattutto, perché possono selezionare gli operatori economici, in una logica competitiva. Non occorre prendere posizione al riguardo. È sufficiente constatare che le crisi dissipano ingenti patrimoni, travolgono le aspettative e i piani di vita delle persone, spesso comprimono i loro diritti nel presente o li condizionano in modo duraturo e sfavorevole nel futuro. È quanto accadde negli anni Settanta, dopo che l'economia italiana si era "miracolosamente" sviluppata nel dopoguerra, grazie agli aiuti esterni, all'integrazione realizzata nella cornice del Mercato comune europeo (MEC), alla prolungata congiuntura favorevole. Il mutare della congiuntura, gli *shocks* petroliferi, la crescente conflittualità sociale concorsero nel mettere a dura prova la stabilità dei prezzi e della bilancia dei pagamenti.

⁴ *Ex multis*, A. Baestlein et al., *Der 'Goldene Zügel' und die Kommunen*, in H. Wolmann (hsrg.), *Politik im Dickicht der Bürokratie*, Berlin, Springer, 1980, p. 103.

Nel 1977, l'Italia giunse assai vicina al punto di dover chiedere al Fondo Monetario Internazionale un sostegno finanziario che, si sapeva, sarebbe stato concesso soltanto in presenza di condizioni draconiane, tanto che la lettera d'intenti predisposta dal dicastero del Tesoro non ebbe corso. In quell'*annus horribilis*, con i decreti Stammati⁵, il Tesoro dovette letteralmente salvare dall'imminente dissesto finanziario le regioni e gli enti locali, accollandosi i debiti da essi contratti⁶. Lo fece a condizione che da quel momento ne contraessero soltanto con la Cassa Depositi e Prestiti, una creazione di Cavour che negli anni Settanta era configurata ancora come un'azienda autonoma.

Proprio per cercare di ripristinare il controllo dei flussi finanziari, fu ribadito il principio della programmazione, limitatamente alla finanza; si rinunciò così al mito della programmazione economica generale coltivato da molti politici e studiosi negli anni precedenti. Per governare i conti pubblici, fu introdotto un nuovo aggregato: la finanza pubblica allargata, fu istituito un nuovo strumento, la legge finanziaria. Essa si aggiunse all'istituto tradizionale, esistente fin dallo Statuto Albertino, ossia la legge di bilancio. Furono stabilite nuove regole sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa, perfezionate nel 1988. Si avviò la riforma dei regolamenti parlamentari, realizzata a più riprese.

Fin dall'inizio, il cammino delle riforme si rivelò irto di ostacoli. Vi furono carenze, regressi, vere e proprie anomalie. Più d'una volta, il Parlamento non riuscì a completare i processi decisionali entro il limite – sancito dall'articolo 81 della Costituzione – del 31 dicembre. Si rese necessario il ricorso all'esercizio provvisorio: per esempio, la legge 24 dicembre 1985, n. 768 dispose un'autorizzazione per due mesi. A volte, fu necessaria perfino la proroga delle leggi di autorizzazione: la legge 26 febbraio 1988, n. 45 la dispose per un mese. In generale, si manifestò appieno la difficoltà di raggiungere una sintesi tra i diversi interessi che reclamavano protezione mediante l'erogazione di risorse finanziarie. In più d'un caso le assemblee parlamentari – senza esserne ostacolate da quanti le presiedevano – approvarono gli stati di previsione delle spese prima degli stati di previsione

⁵ Si tratta del decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2, recante «Consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province», convertito, con modificazioni, dalla legge 17 marzo 1977, n. 62, e del decreto-legge n. 29 dicembre 1977, n. 946, recante «provvedimenti urgenti per la finanza locale», convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1978, n. 43.

⁶ Per un'efficace sintesi, M.T. Salvemini, *Il Tesoro e la politica di bilancio. Crisi e controllo della finanza pubblica*, Roma, Officina, 1979.

delle entrate⁷, sicché queste furono ampiamente finanziate in disavanzo, il più delle volte per le spese correnti. In più d'un caso, le leggi di spesa furono approvate senza un'adeguata copertura finanziaria delle leggi di spesa, in violazione dell'ultimo comma dell'articolo 81⁸. Nella discontinua attenzione di quanti, nella Presidenza della Repubblica, avevano il compito istituzionale di vigilare sul rispetto delle regole costituzionali, la Corte dei conti tentò nuovamente – dopo la querelle del 1976 – di sollevare la questione di costituzionalità con riferimento all'articolo 81, ottenendo l'avallo della Corte costituzionale in un caso di punta, in cui gli oneri crescevano a dismisura dopo il triennio corrispondente alla programmazione finanziaria. Ma rimase un intervento isolato.

Si situa in questo contesto, incerto e mutevole, la riflessione dei giuristi. Un primo filone di teoria, che si richiamava all'ortodossia finanziaria, prese le mosse dal convincimento che la legge finanziaria fosse inutile, se non incostituzionale. Lo era perché la sua istituzione si fondava sull'erroneo presupposto che la legge di bilancio, oltre a produrre effetti diretti soltanto sui conti dello Stato, non potesse limitare le spese esistenti e fosse quindi inservibile come strumento di governo della finanza pubblica, dopo l'avvio dei governi regionali. Lo era, altresì, se veniva utilizzata per introdurre nuove o maggiori spese, non soggiacendo al vincolo della copertura finanziaria che discendeva dall'ultimo comma dell'articolo 81⁹.

A questo primo orientamento se ne contrappose un altro, che sarebbe riduttivo, fuorviante, etichettare come realista, sol perché prese atto del mutamento intervenuto. A questo orientamento Brancasi diede un contributo analitico prezioso, ancor oggi riconosciuto, con la monografia di non agevole lettura, ma di notevole spessore, data alle stampe nel 1985. In punto di teoria delle fonti, prese atto della conclusione raggiunta dai costituzionalisti più consapevoli del fatto che, quando una disposizione costituzionale fa riferimento a un determinato istituto – come la legge di bilancio – non necessariamente intende cristallizzarlo nella morfologia che lo contraddistingue in quel preciso momento storico. In punto d'interpretazione della Costituzione, fece propria la tesi di Onida, secondo cui non vi era, non poteva esservi, un obbligo di pareggio del bilancio, ma un vincolo differenziato, quanto al contenuto, per la legge di bilancio e per le leggi di

⁷ G. Amato, *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1976.

⁸ Per una ricostruzione del dibattito tra i costituenti, G. della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996.

⁹ G. Caianiello, *Potenzialità della legge di bilancio*, in A. Barettoni Arleri (a cura di), *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè, 1989, p. 589.

spesa¹⁰. È l'interpretazione che ha ottenuto adesioni, oltre che nelle sedi scientifiche, tra gli esperti della finanza¹¹.

Sul piano sistematico, Brancasi mise in rilievo le funzioni basilari che sia la legge di bilancio, sia la legge finanziaria dovevano assolvere, ossia la determinazione delle grandezze principali della finanza pubblica (segnatamente, il livello massimo di indebitamento) e l'allocazione delle spese tra i vari programmi di azione. Secondo questa interpretazione, la determinazione delle grandezze macroeconomiche precedeva e condizionava la funzione allocativa, coerentemente con l'insegnamento della scuola italiana di scienza delle finanze, con l'esigenza di mantenere un adeguato bilanciamento tra i benefici e gli oneri spettanti alle varie generazioni e, *last but not least*, con la necessità di preservare l'equilibrio finanziario complessivo sancita dalla Costituzione. Considerate congiuntamente, quelle funzioni concorrevano a definire il contenuto necessario della legge finanziaria. A queste due funzioni, in realtà, spesso se ne univa una terza, che si estrinsecava in una congerie di disposizioni. Ma si trattava di contenuti eventuali, che non potevano e non dovevano incidere negativamente sui contenuti necessari¹². Anche per questa ragione, Brancasi non guardò con disfavore all'esperienza decennale delle leggi di accompagnamento alla legge finanziaria, destinate ad accogliere le determinazioni riguardanti una gran varietà di politiche pubbliche, pur esprimendo perplessità sull'estensione dei vincoli sanciti dalla Costituzione, per la sottrazione di quelle leggi al referendum abrogativo, in virtù dell'interpretazione estensiva ascritta all'articolo 75 della Costituzione. D'altronde, era uno sviluppo coerente con la consolidata giurisprudenza costituzionale che aveva rinvenuto nelle leggi di bilancio e in quelle finanziarie altrettante fonti di norme interposte ai fini del sindacato di costituzionalità.

Brancasi manifestò invece la propria contrarietà all'utilizzo del vincolo finanziario per comprimere la spesa pubblica, soprattutto quella destinata a fini sociali¹³. Non aderì alla tesi massimalista, prospettata da Giuseppe Ugo Rescigno, secondo cui i livelli di finanziamento della spesa storicamente raggiunti in un determinato momento erano da considerare immodifica-

¹⁰ V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1969.

¹¹ P. De Ioanna, *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 18; C. Forte, *La riforma del bilancio in Parlamento: strumenti e procedure*, Napoli, Morano, 1992.

¹² A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985.

¹³ A. Brancasi, *Le modalità di finanziamento della spesa pubblica come limitazione al ridimensionamento dello stato sociale*, in *Diritto pubblico*, 1996, p. 40.

bili *in peius*, irretrattabili. Lo impediva probabilmente, oltre al realismo, la consapevolezza del fatto che le istituzioni politiche possono dover modificare, rettificare le scelte effettuate in precedenza, allo scopo di evitare rilevanti alterazioni dell'equilibrio finanziario complessivo, senza con ciò travolgere le aspettative tutelate dall'ordinamento, i diritti. In ciò, vi era un punto di equilibrio tra gli interessi individuali e gli interessi della collettività che avevano presieduto all'elaborazione delle innovative interpretazioni delle disposizioni costituzionali e con esse delle nuove norme fissate dalla legislazione e dai regolamenti parlamentari. Quel punto di equilibrio fu scosso da una nuova crisi, all'inizio degli anni Novanta, e dalle misure prese dalle istituzioni politiche per porvi rimedio e per rendere possibile l'adesione all'Unione economica e monetaria configurata dal Trattato di Maastricht (1992).

3. La stabilizzazione dei conti pubblici nell'Unione economica e monetaria

Il 1992 fu un anno di svolta. Dopo alcune avvisaglie, la congiuntura economica favorevole che aveva segnato la seconda metà del decennio precedente ebbe bruscamente fine. La valuta nazionale, la lira, entrò in crisi, al pari della sterlina, sotto i colpi della speculazione internazionale. Entrambe dovettero abbandonare il Sistema monetario europeo, creato nel 1979 per coordinare le valute dei Paesi aderenti alla Comunità. Le difficoltà dell'economia non mancarono di riflettersi sulla finanza. Il debito pubblico ascese alla soglia del 124 per cento rispetto al prodotto interno lordo, una soglia senza precedenti al di fuori dei periodi bellici. Il disavanzo dello Stato superò l'11 per cento rispetto al prodotto interno lordo. Vi fu per qualche tempo il timore che lo Stato non potesse onorare le proprie obbligazioni. Il Presidente del Consiglio dei ministri, Giuliano Amato, chiese in Parlamento i «pieni poteri». Ottenne ampie deleghe legislative per riformare i principali comparti della spesa pubblica: il personale pubblico, le pensioni, la sanità, la finanza locale. Avviò le privatizzazioni dei principali enti pubblici economici, trasformandoli in società per azioni, in vista delle dismissioni. Ne destinò i proventi alla riduzione del debito pubblico. La sua opera fu proseguita dal successivo governo, sotto la guida di Carlo Azeglio Ciampi, che completò quelle riforme e ne realizzò altre, segnatamente con la soppressione di numerosi organismi pubblici, la semplificazione di molti procedimenti amministrativi e il riordino dei controlli spettanti alla Corte dei

conti. Chi fu testimone di quelle iniziative non può che rimpiangere l'anticipata interruzione – decisa dal Presidente della Repubblica dell'epoca, Oscar Luigi Scalfaro - d'una stagione di riforme che avrebbero potuto rinsaldare la democrazia in Italia, rendendo lo Stato più snello e più efficiente. Ebbe inizio una stagione ben diversa, anche per via della modificazione della legge elettorale e del repentino declino di quasi tutti i tradizionali partiti politici.

Nel frattempo, sempre nel 1992, era stato firmato ed era entrato in vigore il Trattato di Maastricht¹⁴. Esso aveva comportato una svolta che è corretto – ancora una volta – ritenere di rilievo costituzionale. Il Trattato aveva stabilito il trasferimento – un fatto senza precedenti – del governo della moneta dagli Stati membri all'Unione. Una volta che si fossero realizzati una serie di presupposti e condizioni, il marco, la lira e le altre monete sarebbero state sostituite, come in fatto è accaduto nel 1999, dalla moneta comune, l'euro, con l'eccezione degli Stati – la Danimarca e il Regno Unito - che avevano ottenuto una sorta di dispensa. In questo senso ed entro questi limiti, può dirsi che il Trattato ha comportato l'adozione d'una sola *lex monetae* all'interno dell'Europa unita dal vincolo d'una integrazione sempre più stretta.

Non vi è stato un analogo trasferimento di funzioni e poteri relativi al governo della finanza pubblica. Coerentemente con il principio di sussidiarietà, i bilanci nazionali sono determinati, in rapporto alle grandezze macroeconomiche e all'allocazione delle risorse disponibili tra i vari programmi di spesa, dai governi e dai parlamenti nazionali. Tuttavia, i governi sono responsabili nei confronti dell'Unione per quanto concerne il rispetto di alcuni principi comuni (articolo 3, Protocollo sui disavanzi eccessivi). Il principio di fondo, al quale l'intera cornice delle finanze pubbliche era, ed è, tesa è quello della stabilità della finanza pubblica (articolo 119 TFUE). Da *ratio* non scritta dell'azione dei ministri del tesoro e dei governatori delle banche centrali, essa è divenuta la *Grundnorm* delle politiche finanziarie pubbliche. Richiede che tali politiche siano sostenibili nel tempo. Esige che i governanti nazionali si astengano dal tenere condotte imprudenti (*moral hazard*). La *ratio* è che, in regime di piena mobilità dei capitali, quei rischi possono propagarsi all'intera Unione europea, mettendo a repentaglio la saldezza della struttura finanziaria tutta, alterando il funzionamento del mercato unico.

¹⁴ Sulla fase di elaborazione delle nuove regole, T. Padoa Schioppa, *Efficienza, stabilità ed equità. Una strategia per l'evoluzione del sistema economico della Comunità europea*, Bologna, Il Mulino, 1988.

Per evitare che ciò accada, il Trattato stabilisce due principi applicativi: il divieto dei disavanzi eccessivi e la *no bail-out rule* (clausola di non salvataggio). Quest'ultima proibisce all'Unione di accollarsi, in tutto o in parte, i debiti contratti da uno Stato membro, al di fuori di quanto possa servire per la realizzazione di programmi comuni (articolo 125 TFUE). La regola avrebbe potuto essere, ed è stata, intesa in modo restrittivo, impedendo qualsivoglia intervento dell'Unione e della Banca centrale europea. È, invece, prevalsa un'interpretazione più flessibile, avallata dalla Corte di giustizia, secondo cui essa non impedisce alla BCE d'intervenire a sostegno degli Stati membri che versino in serie difficoltà finanziarie¹⁵. Se l'effettuazione di tali interventi possa essere subordinata al rispetto d'una serie di condizioni è una *vexata quaestio*, che richiede un'autonoma trattazione.

Sul divieto dei disavanzi eccessivi (articolo 126 TFUE, *ex* articolo 104 C TCE), il discorso dev'essere più articolato per due ordini di motivi: perché ha un ambito di applicazione differenziato e perché, nel corso del tempo, è stato variamente inteso. Sotto il primo profilo, mentre gli Stati che si trovano nella seconda fase dell'UEM devono sforzarsi di evitare i disavanzi pubblici eccessivi, gli altri Stati, i quali hanno adottato l'euro, devono evitarli. La differenza, dunque, attiene alla natura del divieto, non è semplicemente di grado. Sotto il secondo profilo, evidentemente il divieto dei disavanzi eccessivi si differenzia dall'obbligo del pareggio di bilancio, dal momento che i disavanzi pubblici sono ammessi, a condizione che non siano eccessivi.

Per determinarne la sostenibilità, il Trattato stabilisce una serie di standard, quantitativi e soprattutto qualitativi, relativi al debito e al disavanzo. Gli standard quantitativi sono imperniati sul rapporto tra il debito e il disavanzo, da un lato, e il prodotto interno lordo, dall'altro. Anche se il rapporto non collima con i valori di riferimento precisati dal protocollo allegato al Trattato, quest'ultimo dispone che un giudizio positivo possa comunque essere espresso se vi è un continuo e significativo avvicinamento a quei valori di riferimento. Stabilisce altresì controlli in funzione di osservanza di quegli standard: la procedura di sorveglianza multilaterale, all'interno della quale la Commissione accerta l'osservanza degli standard e formula proposte al Consiglio, cui spetta decidere. Nell'insieme, le regole e i controlli restringono, non annullano, le possibilità di manovra delle quali i singoli Stati dispongono. Lasciano intatti i margini di scelta discrezionale relativi alla determinazione dei livelli di tassazione, quelli concernenti la distribu-

¹⁵ Corte di giustizia, sentenza 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle c. Governo irlandese*.

zione della spesa pubblica tra i vari programmi, la possibilità di ricorrere all'indebitamento per finanziare le spese d'investimento. Contribuiscono, peraltro, a diffondere la consapevolezza della insostenibilità di alti livelli del debito pubblico e del disavanzo.

Così inteso, il divieto dei disavanzi pubblici eccessivi è senz'altro compatibile con i principi della Costituzione italiana, che è imperniata sull'equilibrio finanziario. Non è d'ostacolo alla realizzazione di investimenti pubblici, i quali godono anzi d'una norma d'incentivazione (articolo 126, § 3, TFUE). Non è d'ostacolo nemmeno all'azione dello Stato dispensatore di beni, primo tra tutti il denaro, purché questo sia fornito da mezzi diversi dall'indebitamento. Più di venti anni fa, Brancasi condivise, nelle linee di fondo, questa ricostruzione. Non si nascose che, mentre dall'interpretazione consolidata dell'articolo 81 della Costituzione discendeva un vincolo unicamente procedurale, dal Trattato scaturiva un obbligo con una connotazione sostanziale. Ma era pur sempre un obbligo ben diverso dal pareggio del bilancio e la sua osservanza era rimessa alle istituzioni politiche comuni, alle cui valutazioni «il trattato riconosce ampi margini di discrezionalità»¹⁶.

Altra questione è se il divieto dei disavanzi eccessivi sia divenuto incompatibile con la nostra Costituzione a seguito dell'entrata in vigore del Patto di stabilità e crescita (1997), secondo cui gli Stati devono avere bilanci in pareggio o addirittura in *surplus*. L'opinione prevalente è che non si sia concretizzata un'antinomia per ragioni formali e sostanziali. Per via della gerarchia delle fonti dell'ordine giuridico europeo, i regolamenti sono comunque subordinati ai trattati, non possono modificarli, né derogarvi. Inoltre, le norme volte ad attuare il divieto hanno pur sempre fatto salva la possibilità che un disavanzo in sé eccessivo, perché superiore al limite del 3 per cento e per il quale non si registra una sostanziale e continua diminuzione che lo avvicini a tale valore di riferimento, può essere tollerato in situazioni eccezionali. Tali sono le situazioni che scaturiscono da eventi inconsueti non soggetti al controllo dello Stato, come gli eventi naturali, o da una grave recessione economica, che cioè comporti una riduzione del prodotto interno lordo superiore al 2 per cento all'anno. Brancasi sottolineò che il punto era di «particolare importanza, perché sta ad indicare che la necessità di politiche espansive di finanza pubblica e di sostegno della domanda consente, in relazione alla gravità della situazione, di rimuovere il divieto di disavanzi eccessivi»¹⁷.

¹⁶ A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 105.

¹⁷ A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, cit., p. 106.

Su questa disciplina si sono innestate le misure prese, in Italia e in Europa, per fronteggiare la crisi economica del 2009, la più grave dopo quella del 1929. A seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha modificato gli articoli 81, 97 e 117, la disciplina della finanza è in parte mutata. In questa direzione, si constata che, al pari di altre costituzioni europee, la rubrica della legge costituzionale fa riferimento all'obbligo di pareggio del bilancio¹⁸. Tuttavia, l'interpretazione sistematica suggerisce che il principio cui la Costituzione si ispira è tuttora quello della preservazione dell'equilibrio finanziario complessivo. Infatti, il primo comma dell'articolo 81 richiede di assicurare «l'equilibrio tra le entrate e le spese del... bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico». Allo stesso modo, l'ultimo comma dell'articolo 81 non effettua alcun riferimento al pareggio del bilancio, ma richiede che la legge assicuri «l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci».

Antonio Brancasi condivise questa interpretazione. Sottolineò che, al pari del pareggio, la locuzione «equilibrio» è generica, richiede specificazioni. Occorre in particolare comprendere quanto sia grande il divario tra le entrate e le spese, se esso riguardi le spese in conto capitale o quelle di tipo corrente. Aggiunse, opportunamente, che il riferimento all'equilibrio va letto in connessione con l'obbligo di assicurare la sostenibilità del debito pubblico e che entrambi i principi dovevano, per espressa previsione costituzionale, essere rispettati in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea. Di conseguenza, l'equilibrio non va inteso come norma che legittima qualsiasi tipo d'indebitamento, perché ciò sarebbe in contrasto con la sostenibilità, ma non impone il pareggiamento delle spese, perché queste assumono un diverso rilievo in rapporto alla sostenibilità¹⁹.

Detto ciò, restano aperte altre questioni, in particolare se la ricostruzione fornita della cornice giuridica fissata dai trattati sia destinata a cambiare, in senso peggiorativo, nel caso in cui fossero in essa recepite le regole più restrittive stabilite altrove, in sede di revisione del Patto di stabilità e crescita e soprattutto nel *Fiscal Compact*²⁰. È una questione importante, ma non

¹⁸ Per un raffronto con la Germania, R. Bifulco, *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in *Il Filangieri*, 2012, p. 249.

¹⁹ A. Brancasi, *L'introduzione del c.d. pareggio del bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 108; *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012, p. 2.

²⁰ Si tratta del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria, approvato con un trattato internazionale il 2 marzo 2012 da 25 dei 28 stati membri dell'Unione europea, che pertanto non fa parte dei trattati su cui l'Unione si fonda, ma che può essere recepito all'interno della sua cornice giuridica. Per una disamina critica,

è possibile vagliarla in questo scritto, che ha ad oggetto il ruolo dell'Unione europea. Dall'angolo visuale delle finanze pubbliche e nell'attuale periodo storico, può dirsi che l'Unione europea si configura come un'unione di disciplina fiscale o, nell'ordine di concetti utilizzato in Germania, una *Stabilität Union*, contribuendo in modo sostanziale a rendere più rigoroso il governo della finanza pubblica. Resta da vedere se essa possa configurarsi anche come un'unione fiscale. A tale questione è dedicato il paragrafo successivo.

4. Oltre la stabilizzazione: l'Unione e le «goldene Zügel»

La questione se l'Unione europea possa essere, oltre che un'unione di disciplina fiscale, anche un'unione fiscale assume rilievo sotto due profili connessi, ma distinti. Il primo concerne l'analisi dell'Unione per come è venuta evolvendo nei quasi tre decenni successivi al 1992. Il secondo la riguarda per come essa potrebbe ulteriormente evolversi, se determinate potenzialità fossero colte. È appena il caso di segnalare che, sotto quest'ultimo profilo, vi è una varietà di opinioni. Alcuni reputano assai concreto il rischio che, concentrandosi esclusivamente sulla stabilizzazione, l'Unione non corrisponda alle aspettative della sua base e sia quindi percepita come un potere pubblico sordo alle istanze della società, compromettendo la propria legittimazione basata sui risultati²¹. Altri sono dell'avviso che, allo stato attuale dell'integrazione europea, solo le istituzioni politiche nazionali dispongono della legittimazione fondata sull'investitura che è indispensabile per determinare e realizzare politiche finanziarie di tipo redistributivo. A questa opinione ha aderito la Corte costituzionale tedesca nella discutibile motivazione della sentenza riguardante il Meccanismo europeo di stabilità (MES). Non è questa la prospettiva che sarà esplorata, bensì l'altra.

Quasi cinquant'anni or sono, tale prospettiva fu al centro dell'analisi e delle proposte elaborati dal comitato presieduto dal Primo ministro lussemburghese Pierre Werner. Esso redasse un piano che non ha perso interesse per due motivi. Da un lato, non prefigurò un'unione monetaria, con una banca centrale comune, bensì un regime di stretto coordinamento del-

F. Fabbrini, *The Fiscal Compact, the 'Golden Rule' and the Paradox of European Federalism*, in *Boston College International and Comparative Law Review* (36) 2013, p. 1.

²¹ G. Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014; P. De Ioanna, M. Degni, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'Euro*, Roma, Castelvecchi, 2015, p. 103.

le politiche comunitarie. Era evidentemente un'altra via, rispetto a quella seguita dal rapporto Delors, che ha costituito la base per l'UEM. Dall'altro lato, il comitato approfondì l'esame delle politiche fiscali, sul presupposto che esse avessero un'importanza cruciale in un'unione ben funzionante. Tenendo conto dell'esperienza di alcune federazioni, come gli Stati Uniti o l'Australia, giunse alla conclusione che occorresse raggiungere una soglia minima nelle dotazioni finanziarie della Comunità²².

Agì in senso contrario l'assetto istituzionale su cui le finanze della Comunità si fondavano, la loro cornice giuridica. Lo impediva, innanzitutto, la natura derivata di tali finanze. Si è impiegata questa espressione, coerentemente con la tradizione degli studi sulle finanze nazionali, per sottolineare che le risorse di cui la Comunità all'epoca e adesso l'Unione dispone non possono essere variate dalle sue istituzioni prescindendo dalla volontà degli Stati, che viene espressa dai rappresentanti del potere esecutivo. Dunque, l'Unione non è titolare della potestà d'imporre imposte o tributi. In ciò, essa si differenzia dagli Stati, anche a struttura federale o confederale. È da aggiungere che le risorse proprie sono contenute ben al di sotto della soglia prudenziale ritenuta indispensabile dal piano Werner. Hanno prevalso atteggiamenti più da ordinaria amministrazione che da momenti d'eccezione. Infine, non bisogna dimenticare che l'Unione è assoggettata al vincolo del pareggio del bilancio. Il principio è stato ribadito dall'articolo 310 TFUE. Ne discende l'obbligo di accertare se una qualsivoglia misura possa essere finanziata entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione. Dunque, diversamente dagli Stati – almeno nell'interpretazione prima prospettata, secondo cui l'indebitamento non è precluso – l'Unione non può indebitarsi, non è in grado di promuovere politiche pubbliche del tipo *tax (or borrow) and spend*.

Essa può, peraltro, sostenere politiche di tipo redistributivo volte a «ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite» (articolo 174 TFUE), al fine di accrescere la coesione economica e sociale. Può, inoltre, sostenere la realizzazione di investimenti pubblici. Assume una precisa importanza, in tal senso, la previsione d'una politica comune riguardante l'approntamento delle principali infrastrutture nel quadro delle reti trans-europee (articolo 172 TFUE), come le reti di trasporto e quelle relative alle comunicazioni elettroniche. Si colloca in questo contesto anche l'adozione da parte della Commissione, di un importante piano di sostegno agli investimenti pubblici, detto piano Juncker.

²² Il piano è accessibile sul sito internet della Commissione: ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication6142_en.pdf.

Avviato nel 2014, esso include vari strumenti, tra cui il Fondo europeo per gli investimenti strategici, che dispone di 33,5 miliardi di euro.

Ciascuna di queste iniziative è importante in sé. Considerate nel loro complesso, esse attestano una tendenza evolutiva, una dinamica volta al cambiamento. Alla base, vi è la consapevolezza che, mentre è opinabile se la realizzazione di un'integrazione più approfondita richieda un incremento delle risorse destinate alla redistribuzione, cioè all'equità, conviene sicuramente a tutti i partner imprimere un impulso alla spesa per investimenti. Per ora, l'impulso è limitato nell'ammontare e concerne soprattutto gli investimenti di tipo materiale, sebbene quasi tutti convengano sull'importanza degli investimenti di tipo immateriale, in particolare nella ricerca e nell'istruzione. Pur con questi limiti, la tendenza al cambiamento è innegabile. Dal punto di vista economico, il nuovo indirizzo politico comporta una diversa composizione della spesa e una maggiore incidenza sugli investimenti, che restano la determinante basilare dello sviluppo. Dal punto di vista giuridico, le risorse stanziare dall'Unione presuppongono il cofinanziamento da parte degli Stati di determinati progetti infrastrutturali, d'interesse transnazionale. Una volta stanziare, quelle risorse finanziarie non possono essere destinate ad altri scopi. Ciò comporta un più stretto coordinamento tra le finanze nazionali e quelle europee. Questo sviluppo, oltremodo positivo al di là degli ambiti che ne beneficiano direttamente, non è privo di conseguenze riguardanti le regole e i controlli. Le regole sono più orientate ai risultati che all'iter, nella logica della buona amministrazione. I controlli sono anch'essi incentrati sui risultati e presuppongono la cooperazione tra la Corte dei conti dell'Unione e le istituzioni nazionali di controllo. In sintesi, la finanza pubblica diviene più aperta, oltre a ricevere un impulso a privilegiare gli investimenti rispetto alla spesa corrente. Alla luce dell'analisi, non può darsi risposta pienamente positiva al quesito se l'Unione possa configurarsi come un'unione fiscale, ma non si può nemmeno tacere che un parziale cambiamento è in atto.

5. *L'Italia: un Paese "divergente"?*

L'analisi svolta si fonda su un assunto, che è bene esplicitare. Proporre e approvare i bilanci rientra nell'indirizzo politico generale, spettante alla Politica, sulla base dell'investitura elettorale. Essa non può prescindere, tuttavia, da informazioni e stime accurate circa i dati fondamentali della finanza pubblica e le loro tendenze. Non può, soprattutto, sottrarsi al prin-

cipio basilare d'una democrazia liberale, in virtù del quale le informazioni e le stime, da un lato, e le decisioni di finanza pubblica, dall'altro, devono essere rese pubbliche, accessibili, a fini di controllabilità. A ben guardare, è su un problema di forma istituzionale, prima ancora che di disciplina dei conti pubblici, che la parte più illuminata dei governanti italiani, con l'ausilio di vari esperti e *opinion-makers*, si è impegnata, non solo nella ricerca delle soluzioni per controllare i conti pubblici, ma anche nella loro messa in opera. Il tema, affrontato da molti con impegno civile, lega fili diversi del pensiero scientifico, posizioni differenti nei punti di partenza. Esso resta di indiscutibile, urgente attualità.

Rispetto a questo tema, sono possibili, diverse posizioni. Da un lato, c'è il modello condiviso dalle costituzioni delle liberaldemocrazie europee, secondo cui i governi e i parlamenti dispongono di ampi poteri discrezionali, all'interno d'una cornice di criteri generali, delle regole del gioco. Dall'altro lato, c'è la realtà italiana, che da quel modello tende a discostarsi, a fasi alterne. Se ne è discostata, negli anni Settanta del secolo scorso e per buona parte del decennio successivo, generando un elevato debito pubblico, che costituisce un fardello per le generazioni successive e un limite ai margini di azione delle istituzioni politiche. Anche in seguito, i *policy makers* hanno sovente rivendicato il potere, se non il dovere, di assumere decisioni nell'interesse generale, che vanno ben oltre le valutazioni dei "ragionieri", come se da quelle valutazioni si potesse prescindere. Anche quanti si trovano all'opposizione invocano il rispetto delle regole del giuoco, richiamando l'attenzione degli organi costituzionali (il Presidente della Repubblica, la Corte costituzionale, gli organi di controllo finanziario)²³, salvo comportarsi in modo opposto non appena avviene un'alternanza, all'esito d'un'elezione politica o d'un cambio di alleanze.

Le conseguenze di questo modo di agire rischiano di essere gravi. La tendenza a ritenere che si possa fare a meno delle regole o che queste possano essere piegate fino a svuotarle di significato, com'è accaduto nella sessione di bilancio del 2018²⁴, rende più debole il sistema di pesi e contrappesi all'interno della democrazia italiana. Rischia d'impedire al Paese di trarre pienamente vantaggio dalle opportunità che l'integrazione

²³ Sulla possibilità di configurare tali organi costituzionali e di rilievo costituzionale come "custodi" delle pubbliche finanze, G. Salvemini (a cura di), *I guardiani del bilancio*, Venezia, Marsilio, 2004.

²⁴ Evidenziate dalla Corte costituzionale, nell'ordinanza n. 17/2019, sebbene essa abbia ritenuto inammissibile il conflitto di attribuzioni sollevato da un gruppo parlamentare e dai suoi componenti.

più stretta in Europa offre a tutti i partner. È una prospettiva che va scongiurata, perché potrebbe determinarne la soccombenza nella competizione in atto a livello internazionale, il declino, come già accadde nel Seicento. Anche per questo motivo, è auspicabile che, con la varietà di opinioni che è inevitabile e salutare su temi di così grande rilievo, la finanza pubblica non perda ulteriormente quota nella riflessione dei giuristi.

Giacinto della Cananea, *The European Union beyond the stabilization of public finances*

There is a rich and growing body of literature dealing with the economic and monetary union, in particular with the stability, to which this article contributes. It argues, first, that the legal framework set out by the Treaties is coherent with the principles laid down by the Italian constitution; second, that the action of EU institutions has put too much emphasis on stabilization of public finances and national authorities have neglected investments, which are necessary for economic and social development and for the cohesion of the EU.

Keywords: Economic Constitution, Public Finances, Financial Stability, Stability Pact, Public Investments.

Giacinto della Cananea, Professore ordinario di diritto amministrativo, Università Bocconi, giacinto.dellacananea@unibocconi.it