

MARCO MACCHIA

COSTITUZIONALIZZARE L'EQUILIBRIO DI BILANCIO: UN CAMBIO DI REGISTRO

SOMMARIO: 1. La “costituzionalizzazione” dell’equilibrio di bilancio. – 2. Le mancate costituzionalizzazioni: due esemplificazioni. – 3. Le ragioni della costituzionalizzazione.

1. La “costituzionalizzazione” dell’equilibrio di bilancio

Con la l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, il Senato e la Camera hanno approvato l’introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta fondamentale¹. Per essere più precisi, non si tratta di pareggio, ma di inserimento della regola dell’equilibrio fra entrate e spese. L’art. 81 cost. viene riformulato nel senso di imporre allo Stato l’obbligo di «assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico». Quest’ultimo non costituisce ovviamente un obbligo di carattere assoluto, come tale privo di deroghe, giacché il ricorso all’indebitamento non è vietato alla radice, bensì consentito esclusivamente «previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali». Si recepiscono in tal modo le indicazioni europee sui vincoli di stabilità finanziaria, che trovano luogo nell’accordo intergovernativo denominato *Fiscal compact*², ossia il Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell’unione economica e monetaria.

¹ La modifica costituzionale entrerà in vigore l’8 maggio 2012, ma si applicherà a decorrere dall’esercizio finanziario relativo all’anno 2014.

² L’*International Agreement on a Reinforced Economic Union*, Accordo intergovernativo per il rafforzamento della disciplina di bilancio, il coordinamento e la *governance* della politica economica dei paesi europei, discusso e approvato al Consiglio europeo del 30 gennaio 2012, è stato firmato il 2 marzo 2012 da venticinque Stati dell’Unione Europea. All’art. 3 si specifica che le regole di stabilità finanziaria «shall take effect in the national law of the Contracting Parties at the latest one year after the entry into force of this Treaty through provisions of binding force and permanent character, preferably constitutional, or otherwise guaranteed to be fully respected and adhered to throughout the national budgetary processes».

Ispirata all'insegnamento di Luigi Einaudi³, la norma mira ad impedire l'abuso del finanziamento in disavanzo, pratica che negli anni ha consolidato il costante aumento dell'ammontare del debito pubblico complessivo. Per questa ragione, la sua introduzione non può che salutarsi con favore, nella misura in cui riesca nell'obiettivo di favorire la riduzione del monte del debito. Si tratta di una missione di certo non semplice, tenuto conto altresì di una certa ambiguità nei concetti impiegati dalla norma per obbligare le finanze statali all'equilibrio fra entrate e spese. Si pensi, ad esempio, alle "fasi avverse" ovvero alle "fasi favorevoli" del ciclo economico, ossia concetti che mancando di limpidezza possono prestarsi nell'ingenerare potenziali controversie⁴.

Oltre a ciò, è necessario fare un appunto al legislatore costituzionale riguardo la mancata distinzione tra tipi di spese. Appare, infatti, criticabile che la norma non inserisca, parallelamente alla regola dell'equilibrio, un principio di sana gestione finanziaria, distinguendo tra spesa per investimenti e spesa corrente e prevedendo per la prima – e negando per la se-

³ In Assemblea costituente il tema delle regole costituzionali in materia di finanza pubblica è stato affrontato nella II sottocommissione, dedicata all'ordinamento costituzionale dello Stato. Einaudi, ma anche Vanoni e Mortati si preoccuparono di assicurare il principio dell'equilibrio di bilancio, teso ad impedire spese non sostenibili dalle finanze nazionali. In definitiva, l'esito si tramutò in un obbligo formale di copertura finanziaria delle leggi, incapace come tale di conferire un limite di spesa, giacché essa poteva essere sempre ripagata mediante il ricorso al debito. Così lo interpretò anche la Corte costituzionale (sent. 7 gennaio 1966, n. 1), ribadendo il limite sostanziale che «il legislatore ordinario è tenuto a osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spese».

⁴ La riforma demanda ad una legge ordinaria rinforzata, da approvare a maggioranza assoluta, il compito di definire quali sono gli eventi che consentono forme di indebitamento e contestuali piani di rientro, tra cui sono contemplate le recessioni economiche, le crisi finanziarie e le calamità naturali. Coerentemente con ciò, mediante una modifica dell'art. 117 Cost. l'«armonizzazione di bilanci pubblici» slitta da competenza concorrente a competenza esclusiva dello Stato. Il nuovo organismo indipendente di controllo sui conti pubblici, istituito presso le Camere alle quale spettano le funzioni «di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio», ha poi il compito di giudicare se una fattispecie rientri tra i casi di deroga.

Un simile organismo indipendente dal Governo è stato recentemente istituito anche nel Regno Unito con il *Budget Responsibility and National Audit Act 2011*, si tratta dell'Office for Budget Responsibility (OBR). È un collegio di tre esperti che ha competenze di analisi preventiva della spesa pubblica nella prospettiva della sua sostenibilità nel lungo periodo. Ha il compito di formulare stime previsionali oggettive e trasparenti in base alle quali il Tesoro provvede a definire la politica fiscale e ad assumere le decisioni che impegnano il bilancio pubblico.

costituzionalizzare l'equilibrio di bilancio

conda – forme di indebitamento tali da consentire l'ammortamento di quanto investito, in modo da perseguire politiche di sviluppo sul versante della crescita⁵.

In questa sede non si intende esaminare il contenuto e le implicazioni della riforma che è particolarmente rilevante per quantità e per qualità. Sia per il numero delle norme costituzionali coinvolte sia per l'ampiezza delle modifiche proposte. Si intende proporre solo una breve e circoscritta riflessione riguardo il senso e la portata della costituzionalizzazione della “regola aurea” del pareggio o equilibrio di bilancio. Ciò che, infatti, non risulta di immediata comprensione sta nel cambio di registro sotteso all'intervento legislativo. Mentre fino ad oggi non si è sostanzialmente avvertita la necessità di portare sul piano costituzionale regole e modi di operare dei poteri pubblici in economia, ora sembra lentamente manifestarsi l'esigenza opposta. Per cui vale la pena indagare le ragioni sulla base delle quali si presenta la necessità di inglobare nel testo costituzionale – pur assumendo il rischio di ingessare ulteriormente le politiche finanziarie nazionali – vincoli e limiti alla politica economica nazionale che di fatto sono già operanti, poiché trovano origine nelle disposizioni dell'Unione europea.

2. Le mancate costituzionalizzazioni: due esemplificazioni

La riflessione muove nello specifico da un assunto e dalla constatazione della sua recente negazione. L'assunto è che l'intervento pubblico nei processi economici ha finora avuto in Italia una forma e una consistenza che non trovavano adeguata rappresentazione nei contenuti della costituzione formale, mentre sembravano direttamente connessi con il dato costituzionale vivente, con quella che tradizionalmente viene chiamata la costituzione materiale, secondo la nota espressione di Costantino Mortati. Non a caso, tradizionalmente si tende a definire la costituzione economica con gli aggettivi di “carente” o “laconica”⁶.

⁵ La scelta di non distinguere tra spesa corrente e spesa per investimenti è stata anch'essa caldeggiata dalle istituzioni europee, al fine di impedire che potesse essere spacciata quale spesa per investimento una spesa corrente. È un problema che in Italia si è già posto relativamente all'art. 119 Cost.

⁶ Sulla pluralità di significati che può assumere l'espressione “costituzione economica”, *La nuova costituzione economica*, a cura di S. Cassese, Roma-Bari, Laterza, 2011, 3; F. Cocozza, *Riflessioni sulla nozione di «costituzione economica»*, in *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, I, Modena, Mucchi, 1992, 393 ss. Ai limitati fini dell'analisi condotta in questa sede si utilizza tale