

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 5/2024

Data: 3 settembre 2024

Nuove regole fiscali europee e Costituzione*

di **Clemente Forte** – *Presidente di Sezione onorario della Corte dei conti*, e **Marco Pieroni** –
Presidente della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Piemonte

TITLE: New European fiscal rules and Constitution

ABSTRACT: Le nuove Regole europee introdotte con il pacchetto di misure definite alla fine dello scorso aprile (due regolamenti e una direttiva) ridefiniscono il *framework* europeo della *Governance* della finanza pubblica europea, introducendo, sostanzialmente, un unico parametro di sorveglianza, la c.d. regola della spesa, allo scopo di garantire una più virtuosa e stringente sostenibilità della finanza pubblica in forme meno recessive. L'articolo affronta le notevoli questioni di ordine costituzionale, ordinamentale e di contabilità pubblica che da tale riforma derivano, anche in riferimento ad altri istituti comunque volti a rallentare la spesa.

The new European rules introduced by a package of measures defined at the end of April (two regulations and a directive) redefine the European framework of European public finance governance, essentially introducing a single parameter of surveillance, the so-called expenditure rule, with the aim of guaranteeing a more virtuous and stringent sustainability of the public finance less recessive. The article deals with the significant constitutional, regulatory and public accounting issues that arise from this reform, as far as other reforms aimed at slowing down the expense, too.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

KEYWORDS: Regola della spesa; Nuova governance europea; Rinvio mobile; Vincoli di bilancio; Expenditure rule; New european governance; Dynamic reference; Fiscal constraints

SOMMARIO: 1. Aspetti costituzionali afferenti al c.d. “diritto del bilancio”. – 1.1. Saldo di bilancio e contabilità di riferimento: problemi aperti. – 1.2. Risvolti costituzionali del c.d. “impegno pluriennale ad esigibilità”. – 2. Aspetti di diritto dell’Unione europea: il c.d. rinvio mobile.

Si è di recente concluso in Parlamento, presso le due Commissioni bilancio, il ciclo delle audizioni di cui all’indagine conoscitiva sulle conseguenze sull’ordinamento interno a seguito della nuova *governance* europea in materia di finanza pubblica¹. L’intento dell’indagine è stato di cogliere gli aspetti istituzionali interni della riforma in riferimento sia alla Carta costituzionale, sia alla legislazione contabile (legge n. 243 del 2012 e legge n. 196 del 2009 s.m.i.), sia infine ai regolamenti parlamentari.

In linea con questa impostazione, di particolare interesse è stata l’audizione della Corte dei conti del maggio scorso², la quale ha fatto seguito a due precedenti pronunce del 2023, rispettivamente, del febbraio³, in riferimento alla prima Comunicazione della Commissione europea risalente al novembre 2022⁴, dell’ottobre⁵, in riferimento alla prima proposta di riforma formalizzata del Consiglio europeo dell’aprile 2023. L’audizione del 7 maggio scorso ha fatto invece riferimento al testo definitivo della riforma europea⁶.

¹ Si tratta di due regolamenti, immediatamente applicabili nel nostro ordinamento sulla base dell’art. 288, comma 2, TFUE, e una direttiva, che dovrà essere recepita entro il 31 dicembre 2025. Per i riferimenti formali cfr. successiva nota 6.

² Corte conti, SS.RR. in sede di controllo, delibera n. 37/SSRRCO/AUD/2024, *Audizione nell’ambito dell’“Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della Governance economica europea”*, 7 maggio 2024.

³ Corte conti, SS.RR. in sede di controllo, delibera n. 12/ SSRRCO/AUD/2023, *Audizione informale nell’ambito dell’esame della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla BCE, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell’UE*, febbraio 2023.

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell’UE, Bruxelles, 9.11.2022 COM(2022) 583 *final*.

⁵ Corte conti, SS.RR., in sede di controllo, delibera n. 31/SSRRCO/AUD/2023, *Memoria della Corte dei conti nell’ambito dell’esame congiunto dei seguenti atti europei: proposte di regolamento n. 240 e 241 e di direttiva n. 242*, ottobre 2023.

⁶ La riforma è entrata in vigore il 30 aprile 2024 con la pubblicazione di tre atti legislativi: il regolamento (UE) 1263/2024 (c.d. “braccio preventivo”), il regolamento (UE) 1264/2024 (c.d. “braccio correttivo”) e la direttiva (UE) 2024/1265.

La materia delle conseguenze interne della nuova *governance* europea presenta numerosi aspetti, a proposito dei quali si intende qui mettere in luce due profili giuridici, di cui uno avuto riguardo al diritto dell'Unione europea e l'altro in riferimento alla coerenza costituzionale di questo nuovo quadro di regole eurounitario, laddove solo quest'ultimo è stato esplicitamente affrontato dai citati interventi della Corte dei conti⁷.

1. Aspetti costituzionali afferenti al c.d. "diritto del bilancio"⁸

⁷ A tal riguardo si segnala anche l'audizione, nell'ambito della medesima indagine conoscitiva, del prof. Nicola Lupo del 16 maggio u.s.

⁸ Tra i più recenti contributi in materia, si segnalano L. BARTOLUCCI, *Il percorso della riforma del Patto di Stabilità: il compromesso raggiunto peggiora la buona proposta della Commissione (ma è comunque un passo in avanti rispetto al "vecchio" Patto)*, in *Diritti comparati*, 8 gennaio 2024; F. FABBRINI, *The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance*, in *Journal of European Integration*, 3 giugno 2024, p. 1 ss.; C. FASONE, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: un compromesso al ribasso?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2024, p. 442 ss.; C. FORTE, *La nuova governance fiscale europea: quali possibili riflessi sull'ordinamento interno?*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2023; A. FRANCESCANGELI, G. GIOIA, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Much Ado About (Almost) Nothing?*, in *Diritti comparati*, 27 maggio 2024; N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al Nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1, 2024; G.L. TOSATO, *Il regolamento sul braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita nel testo del triloquio. Brevi note*, in *ASTRID Rassegna*, n. 4, 2024, pp. 1-4; C. FASONE, N. LUPO, *La separazione tra poteri nei raccordi tra Unione Europea e Italia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 2023, p. ss.; N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto Pubblico*, 2022, n. 3, pp. 729-755; ID., *Il nuovo "metodo di governo" delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi passi*, in P. BILANCIA (a cura di) *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Il Mulino, Bologna, 2024, p. 27 ss.; C. FASONE, N. LUPO, *Learning from the Euro-crisis. A new method of government for the EU economic policy coordination after the pandemic?*, in *STALS Research Papers*, n. 4, 2023, p. 1 ss.; F. SALMONI, *Commissione UE e "nuovo" Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?*, in www.federalismi.it, 14 dicembre 2022, pp. IV-XII; C. CARUSO, M. MORVILLO, *Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*; A. GUZZAROTTI, *La tendenziosità dei parametri macroeconomici nell'Eurozona: quando le regole economiche veramente necessarie sono prive di sanzione*; C. DOMENICALI, *La flessibilità dei numeri: la Commissione europea e le trattative multilivello sui bilanci nazionali*; N. LUPO, *La sessione di bilancio dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*; K. NIKIFARAVA, *Il guardiano dei numeri: l'equilibrio di bilancio visto dalla Corte dei conti in sede di parificazione dei rendiconti regionali*; M. MASSA, *Corte costituzionale e giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio*, tutti in C. CARUSO, M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri*, Il Mulino, Bologna, 2020; M. PIERONI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale re la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di costituzionalità in tale sede*, in *Questioni aperte nei rapporti tra Stato e Regioni*, Torino, 2023, p. 281 ss. Si segnalano, altresì, i più seguiti più risalenti contributi di N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, in *Il Filangieri. Quaderno* 2011, Napoli, 2012, p. 89 ss.; M. MASSA *Corte costituzionale e giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio: dal principio alle regole (e ritorno)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2019; L. CIMBOLINI, *Pareggio di bilancio ed enti locali. Il contenuto delle norme attuative e prime riflessioni sul tema*, in *Azienda Italia*, n. 7, 2013, p. 533; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in costituzione*, in *Federalismi.it*, n.3-4, 2012; A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2012; A. BRANCASI, *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, in L. CAVALLINI CADEDDU (a cura di) *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Atti del Convegno di Cagliari 15-16 ottobre, Napoli; T. F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, p. 51 ss.; F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, in

Quaderni costituzionali, 2013, p. 585 ss.; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangieri, Quaderno 2011, p. 89 ss.; N. D'AMICO, *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, in *IBL Briefing Paper*, 107; N. LUPO, *"Clausole europee" implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, in *Il Costituzionalismo Multilivello nel Terzo Millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2022, p. 483 ss.; L. BARTOLUCCI, *Origine ed effetti delle recenti «clausole europee» introdotte in Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo (Unione Europea: uscire, rimanere, ritornare)*, n. 2, 2023, p. 309 ss.; P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, *Federamismi.it*, n. 13, 2016, p. 1 ss.; N. LUPO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge «rinforzata» o «organica»*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*. Atti del LVIII Convegno di Studi. Varenna Villa Monastero, 20-22 settembre 2012, Milano, 2013, pp. 425-462; e M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2013, pp. 1-26; L. BARTOLUCCI, *La legge "rinforzata" n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2016, n. 3, p. 1 ss.; P. DE IOANNA, *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione tra l'ordinamento italiano e quello dell'Unione europea*, in *Il Filangieri. Quaderno 2014*, Napoli, 2015, pp. 125-150, spec. 133 ss.; E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2020, spec. p. 166 ss.; L. LANDI, *"Pareggio di bilancio" oppure "equilibrio di bilancio" nella Costituzione italiana? Il riferimento all'ordinamento europeo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2014*, cit., p. 151 ss.; M. PIERONI, *Gli strumenti nazionali di coordinamento della finanza pubblica: aspetti giuridici*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, atti del 58° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012, Giuffrè, Milano, 2013, p. 294; P. GIARDA, *Il pareggio di bilancio dell'Unione europea*, in *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale*; T.F. GIUPPONI, *L'equilibrio di bilancio in Italia, tra Stato costituzionale e integrazione europea*; L. BINI SMAGHI, *Perché è necessaria una Costituzione finanziaria in Europa*; F. MINNI, *Politiche di bilancio e autonomia finanziaria regionale*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale*, Torino, 2015.

Quanto alla giurisprudenza costituzionale, le pronunce sono molteplici. Si segnalano le più significative:

- copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano dunque una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia con le disposizioni impugnate coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti "la forza espansiva dell'art. 81, terzo comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile" (sentenza n. 274 del 2017);
- il principio dell'equilibrio di bilancio, già desumibile dal testo vigente dell'art. 81, quarto comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte (sentenza n. 26 del 2013);
- il principio dell'equilibrio di bilancio si estende alle norme regionali di spesa, ivi incluse quelle delle Regioni e Province ad autonomia differenziata (sentenza n. 26 del 2013);
- le disposizioni della legge n. 196 del 2009, in particolare l'art. 17, costituiscono regole specificative dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'articolo 81, quarto comma, Cost. (sentenza n. 176 del 2012);
- il principio inderogabile dell'equilibrio in sede preventiva del bilancio di competenza comporta che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata (sentenza n. 118 del 2012);
- la riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 esige che il rispetto dell'equilibrio dei bilanci da parte delle pubbliche amministrazioni in una dimensione di "sostenibilità" vada oltre il ciclo di bilancio annuale (sentenza n. 310 del 2013);
- la permanenza in bilancio e la relativa contabilizzazione di un numero rilevante di residui attivi deve trovare adeguata dimostrazione, poiché diversamente il mero riferimento ad un'aggregazione apodittica e sintetica è suscettivo di alterare le risultanze finali dei conti consuntivi, e di riflesso il conto consolidato di tutte le pubbliche amministrazioni, con conseguente pregiudizio della tenuta dei saldi di bilancio nonché delle correlate finalità di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 138 del 2013);
- l'equilibrio di bilancio si risolve nel "criterio di economicità" secondo cui l'azione delle pubbliche amministrazioni deve perseguire i propri obiettivi, garantendo il buon andamento e l'imparzialità con il minimo dispendio di risorse: tale criterio è simmetrico rispetto all'"equilibrio di bilancio", legato all'andamento del ciclo economico. La sua

Nella citata audizione della Corte dei conti del 7 maggio u.s. il tema dei risvolti costituzionali ed istituzionali del nuovo quadro di regole europee è stato affrontato avuto riguardo non solo alla coerenza dei testi eurounitari esaminati con la nostra Carta costituzionale, ma anche in riferimento ad altre fonti normative interne, anche allo scopo di mettere a fuoco alcune considerazioni utili al dibattito.

Per gli aspetti di coerenza costituzionale (in riferimento, dunque, essenzialmente agli artt. art. 81, comma 1, 97, comma 1, e 119, comma 1) è stata sostenuta dunque *tout court* una tesi in senso affermativo, nel senso di una sostanziale conformità tra assetto costituzionale, anche a prescindere dalla novella del 2012, e nuovo quadro di regole. Ciò sulla base di una duplice considerazione.

Da un lato, riconoscendo che l'impianto costituzionale è basato sul concetto di difesa del saldo, ossia della differenza tra entrate e spese dello Stato (e della P.A. nel suo complesso), la Corte ha messo in luce in fatto che “sono le modalità stesse di calcolo del nuovo indicatore “unico” costituito dalla spesa strutturale primaria (ossia al netto, tra l'altro, delle misure discrezionali sul lato delle entrate⁹) a consentire di avallare un'interpretazione del passaggio al nuovo quadro di regole nel

valutazione, pertanto, non può essere costretta in una dimensione temporale limitata, ma deve svolgersi in riferimento a un arco temporale sufficientemente ampio, tale da consentire la realizzazione degli obiettivi in una situazione di debito sostenibile e di tendenziale “armonia” fra entrate e uscite (sentenza n. 133 del 2016);

- la disciplina del disavanzo tecnico, in quanto eccezione al principio generale dell'equilibrio del bilancio, è da ritenere di stretta interpretazione e applicazione, in quanto costituente una tassativa eccezione alla regola del pareggio di bilancio e deve essere circoscritta alla sola irripetibile ipotesi normativa del riaccertamento straordinario dei residui nell'ambito della prima applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, in ragione delle particolari contingenze che hanno caratterizzato la situazione di alcuni enti territoriali (sentenza n. 6 del 2017).

Per una “mappatura” completa della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte dei conti in materia, si veda: Corte conti, SS.RR. in sede di controllo, *Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri*, delib. n. 8 /SSRRCO/RQ/2024, Appendice: Relazioni quadrimestrali al Parlamento della Corte dei conti: anni 2012 – 2023, p. 129 ss.; Repertorio delle pronunce della Corte costituzionale citate dalla Corte dei conti nelle relazioni quadrimestrali 2012–2023 sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi di spesa dello Stato, p. 178 ss. www.corteconti.it. Va qui solo evidenziato che la giurisprudenza della Corte costituzionale non affronta direttamente l'analisi del parametro di cui all'art. 97, primo comma, Cost., spesso intercettandone la lesione per via “indiretta” e cioè per riscontrata violazione di norme interposte nelle materie del coordinamento finanziario (art. 117, terzo comma, Cost.) e dell'armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117, secondo comma, Cost.). Significativa, al riguardo, è la sent. n. 1/2024, con la quale la Corte, riscontrata la violazione di norme interposte in dette citate materie, ha assorbito la decisione sugli evocati parametri posti a protezione dell'equilibrio del bilancio (artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost): v. punto 6 del diritto.

⁹ Pur nell'assenza di una puntuale definizione, nei testi regolamentari appena approvati, per entrata discrezionale si intende un'entrata che derivi da una manovra ovvero da una normativa che volutamente genera maggiori o nuove risorse, con esclusione quindi dei maggiori introiti derivanti dal miglioramento del ciclo o da una diversa composizione delle variabili macroeconomiche che determinino un maggior gettito. A livello europeo tutto questo sarà specificato dal

segno della continuità, dal punto di vista costituzionale qui considerato, tra i due assetti previgente e subentrante”, in riferimento alla citata novella del 2012. Ha proseguito poi la Corte facendo presente che tale giudizio di coerenza nasce dal fatto che “sostanzialmente, il saldo, ossia la misura di quell’equilibrio tra entrate e spese al cui presidio è finalizzata la normativa interna (anche di rango costituzionale), deriva automaticamente da una variazione della spesa calcolata tenendo conto (tra l’altro) della manovra discrezionale sull’entrata. Da questo punto di vista appariva dunque alla Corte del tutto sostenibile – almeno *ex ante* – che i due percorsi relativi al saldo ed alla spesa netta così calcolata possano essere considerati tra di loro allineati, dal punto di vista sia del braccio preventivo che del relativo processo di monitoraggio: si tratta di una conclusione che può ritenersi confermata alla luce del nuovo quadro normativo (così, Corte dei conti nella citata audizione della Corte dei conti del 7 maggio scorso).

Dall’altro lato, ha fatto presente la Corte dei conti (sempre nella citata audizione) che “il nuovo *framework* complessivamente considerato rimane calibrato sul rispetto degli obiettivi finali di non superamento del disavanzo e del debito pubblico rispetto ai valori di riferimento, a conferma del fatto che la logica del nuovo quadro di regole rimane incentrata sul perseguimento del fine ultimo di un andamento sostenibile del debito pubblico di ciascun Stato, in linea, dunque, con il vigente art. 97, primo comma, Cost.”.

Peraltro, nell’audizione sono stati affrontati anche due altri profili costituzionali, di cui uno legato al fatto che il nostro assetto costituzionale assegna alla legge di bilancio la primazia e l’autonomia nella decisione sovrana di finanza pubblica. Il che potrebbe apparire infatti poco coerente rispetto ad un assetto, invece, in cui - una volta sottoscritto per il lungo periodo considerato (4 o 7 anni, a seconda delle ipotesi) il Patto tra singolo Stato e Commissione europea senza possibilità di un *fine tuning* annuale (salvo che si verificano eventi davvero eccezionali oppure per le ipotesi considerate, tra cui, ad es., un cambio di governo) - la legge di bilancio sarà verosimilmente ristretta ad una funzione di accompagnamento di marca esecutivo-operativa rispetto a decisioni già assunte, soprattutto se il Patto verrà strutturato in versione di carattere dettagliato. In linea di principio si può sostenere un rapporto inverso, nel senso che quanto più particolareggiato sarà stato il Piano (Traiettorie), tanto meno spazio si avrà per la legge di bilancio.

nuovo codice di condotta, in riferimento alle varie ipotesi, cruciali però per determinare la variazione di spesa netta strutturale consentita.

Il secondo profilo affrontato concerne poi il fatto che, se per un verso, nel nuovo quadro sembrerebbe pur sempre salvaguardato il principio dell'annualità di cui alla nostra carta costituzionale (art. 81, quarto comma), rimanendo fissato, nell'ambito del Piano (Traiettorie pluriennali) sottoscritto con la Commissione europea, un vincolo riferito all'anno per anno¹⁰, per altro verso è stato opportunamente rilevato che i principi costituzionali in tema di saldo (a differenza di quanto ora previsto dalla normativa eurounitaria per la determinazione dell'aggregato della "spesa netta", considerato al netto della spesa per interessi, tra l'altro) sono calcolati, appunto, al lordo della spesa per interessi, esclusa però dalla nuova regola della spesa¹¹. A quest'ultimo riguardo si rinvia al par. successivo.

Merita comunque di essere sviluppato qui un altro punto di rilievo all'interno del problema della coerenza costituzionale del nuovo quadro di regole europee, che consiste nel fatto che la nostra Carta è incentrata sulla nozione di un saldo espresso, però, in una contabilità diversa da quella della legge di bilancio. Ed è appunto questo passaggio, relativo al nesso Carta costituzionale e saldo con diverse contabilità, che esige un maggiore approfondimento per le implicazioni sia costituzionali che contabili: anche su ciò si rinvia al successivo paragrafo.

1.1. Saldo di bilancio e contabilità di riferimento: problemi aperti

Iniziando dal profilo della piena equiparabilità (o meno) tra un saldo e l'equivalente risultato derivante dalla differenza tra due addendi, un primo punto consiste in questo: le modalità di calcolo del nuovo indicatore della spesa primaria strutturale al netto delle entrate discrezionali possano giuridicamente essere considerate pienamente equipollenti rispetto alla definizione di saldo intesa come equilibrio dalle tre norme costituzionali richiamate (artt. 81, comma 1, 97, comma 1, e 119,

¹⁰ Nell'audizione al riguardo si è osservato che "va peraltro ricordato, sempre in tema di coerenza, che uno dei profili dell'attuale normativa costituzionale in materia di bilancio ruota formalmente intorno a quel risalente principio di annualità che, per un verso, presenta rilevanti implicazioni su importanti snodi del nostro ordinamento contabile (ad es. obbligo di copertura, rilevanza della contabilità finanziaria et alia) e, dall'altro, andrà d'ora in poi valutato all'interno di una logica che privilegia la fissazione ed il raggiungimento di obiettivi finali su scala pluriennale, pur nel rispetto di tappe intermedie annuali" (p.10).

¹¹ Puntualizza infatti la Corte nel senso che, "pur in questo ambito interpretativo di sostanziale allineamento del nuovo *framework* con il vigente quadro costituzionale, merita di essere ribadita l'ulteriore annotazione di cui alla citata memoria dell'ottobre scorso, secondo cui le fonti costituzionali (nonché quelle di rango subordinato, come le citate leggi n. 243 del 2012 e n. 196 del 2009), pur nel rinvio dinamico all'ordinamento europeo, risultano riferite pur sempre ad indicatori calcolati al lordo e non al netto dell'onere per interessi" (*ivi*).

comma 1, Cost.)? Ebbene, ad un primo esame tale equipollenza non può essere sostenuta sul piano formale, mentre sembra reggere sul piano sostanziale.

Infatti, dal punto di vista formale, va pur sempre tenuto presente che il metodo giuridico non coincide con quello economico, sicchè una norma che si riferisca alla nozione di saldo non può essere considerata equipollente ad una che si riferisca alla differenza tra spese ed entrate, il cui effetto è indubbiamente un certo saldo per l'ovvia equivalenza aritmetica. Ciò proprio per la diversità di fondo tra le due metodologie (giuridica, per un verso, ed economica, per altro verso). Non si può dunque trasferire un risultato matematico frutto di un'operazione ad una nozione giuridica che formalizzi solo ed esclusivamente la relativa conclusione, ma non il modo per arrivarvi.

Sul piano sostanziale invece la questione può condurre ad esiti opposti, ossia alla fondatezza della tesi della Corte circa l'equipollenza tra saldo e relativi addendi, non rilevando il percorso per addivenire ad un certo risultato, ma il raggiungimento di quest'ultimo.

Questo profilo si intreccia peraltro con il punto-chiave prima evidenziato, ossia la permanenza nel sistema della singolare aporia di cui al testo costituzionale di cui alla novella del 2012. Come già fu messo in luce a suo tempo¹², l'esito di questa novella fu, sul piano tecnico, che il rinvio dinamico (su cui v. successivo paragrafo 2 del testo) all'ordinamento eurounitario, che esprime obiettivi in termini di contabilità nazionale, crea una sorta di doppia contabilità, in riferimento ai bilanci pubblici, compreso quello dello Stato, espressi infatti con la contabilità tradizionale di stampo finanziario nella loro forma giuridicamente rilevante. Inoltre, sempre grazie a queste novelle si introdusse nella nostra Carta un concetto – quello della strutturalità – che finisce con il coesistere nei conti pubblici con quello della nominalità.

In altre parole, gli indicatori europei e quindi interni (per il rinvio dinamico) di finanza pubblica fanno riferimento a dati di tipo strutturale, ai quali si perviene sottraendo ai dati nominali alcune componenti, come gli effetti del ciclo economico, le partite *una tantum*, quelle di natura finanziaria etc.. Ne deriva, ad es., che, mentre l'obbligo di copertura ex art. 81, comma terzo, Cost., pur dopo la riforma di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2012, è rimasto nella sua formulazione originale

¹² Cfr. C. FORTE, *Economia, vincoli di bilancio e figure del diritto amministrativo*, in *Rivista della Corte dei conti*, nn. 3-4, maggio-agosto, 2014. ID., *Economia, vincoli di bilancio e figure del diritto amministrativo*, in *Diritto amministrativo ed economia, Atti del IX convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Varenna 18-20 settembre 2014, Milano 2015.

come riferito agli importi nominali degli oneri e delle relative coperture di cui alla contabilità finanziaria, i saldi di finanza pubblica, per come sono espressi in Costituzione, non solo si riferiscono alla contabilità economica, ma ne assumono la relativa versione strutturale, sottraendo dunque dai dati lordi le voci prima indicate (tra cui gli interessi sul debito pubblico).

Coesistono in definitiva - nella nostra Costituzione - due contabilità con diversi addendi per i conti pubblici, per cui i risultati per l'una contabilità possono non coincidere (*rectius*: sicuramente non coincidono) con quelli di cui alla seconda. Una delle aporie più evidenti di questo carattere anfibio e ancipite dell'assetto costituzionale di finanza pubblica nel nostro Paese è, per esempio, che il conto della P.A., che rileva ai fini comunitari, non viene votato dal Parlamento quale documento giuridicamente vincolante e risulta il frutto, *ex ante* ed *ex post* (soprattutto), di valutazioni e di stime di carattere statistico. Il Parlamento, dopo aver approvato documenti programmatici privi di valenza giuridica in termini di contabilità economica, vota invece, con valenza giuridica, una legge di bilancio - come le varie assemblee regionali, d'altra parte - che si esprime in un'altra contabilità, quella finanziaria, e che soprattutto ingloba partite sottratte, invece, ai medesimi conti nella loro versione di cui alla contabilità nazionale. Lo stesso accade per i consuntivi, laddove per la contabilità nazionale provvede l'ISTAT (naturalmente senza valenza giuridica per il diritto interno), per il conto della P.A., mentre per la contabilità finanziaria si approva la legge sul rendiconto generale (una volta assunta la parifica della Corte, che egualmente si esprime in termini di contabilità finanziaria).

In sintesi, la Costituzione si riferisce sia alla contabilità economica con sottrazione di alcune partite, sia alla contabilità finanziaria al lordo di tutte le partite. A partire dalla novella del 2012, per l'art. 81, Cost., ad esempio, mentre i commi primo, secondo e sesto si riferiscono alla contabilità nazionale, i commi terzo (soprattutto), quarto e quinto assumono invece la tradizionale contabilità finanziaria.

Questa evidente, disarmonica situazione si ripercuote anche sul tema qui in esame, ossia la coerenza costituzionale delle nuove regole europee di finanza pubblica. Infatti, confrontandosi la contabilità finanziaria nominale con quella nazionale strutturale come nettizzata delle descritte partite (e senza considerare l'ulteriore divergenza costituita dal calcolo o meno della spesa per interessi sul debito pubblico), la suddetta equivalenza tra regola della spesa strutturale e saldo sembrerebbe poter reggere solo all'interno della singola contabilità (nazionale ovvero finanziaria), senza che necessariamente però vi sia sempre e comunque equivalenza tra i risultati delle due

contabilità, attesa la diversità delle loro componenti (a parte i diversi sistemi di calcolo anche della stessa componente). Laddove l'aporia consiste, con tutta evidenza, nella coesistenza di due contabilità pubbliche all'interno della stessa Carta costituzionale, per effetto della riforma costituzionale di cui alla legge n. 1 del 2012.

Questa discrasia si può evidenziare per es. nella valutazione della copertura finanziaria a seconda della contabilità che si adotta. Attesa la diversità nelle varie contabilità, in altre parole, una copertura sussistente in termini finanziari nominali può non reggere sul piano della contabilità nazionale, tenuto appunto conto che alcune partite subiscono un diverso trattamento nel contesto delle due contabilità, il che rischia di riflettersi sulla coerenza della singola operazione rispetto al doppio quadro di regole, dell'Unione europea, da un lato, e del diritto contabile interno, dall'altro. Un esempio può chiarire.

Pur nel nuovo quadro di cui alla regola della spesa, in riferimento ad una legge ordinaria un onere non legato al ciclo, come un trasferimento ad un ente pubblico, ad es., impatta sulla regola della spesa, ma se viene compensato con un'entrata di tipo finanziario determina uno sfondamento del tetto di spesa concordato (con potenziale *vulnus* del parametro/aggregato "spesa netta") ai fini della contabilità nazionale strutturale, pur trattandosi di un'operazione perfettamente coerente nell'ambito della contabilità finanziaria, sotto il profilo sia del rispetto della regola della spesa che dell'assolvimento dell'obbligo di copertura, atteso il parallelismo quantitativo tra i due importi. La stessa operazione dunque è ammissibile o meno a seconda della contabilità di adozione, laddove – e questo è il punto – le due contabilità coesistono nella stessa Carta costituzionale. Ma i casi che si possono prospettare sono numerosi, tenuto conto non solo dei diversi presupposti delle due contabilità, ma anche della diversità del trattamento di diverse partite (*one-off*, poste finanziarie ovvero legate al ciclo etc.).

Emerge e si accentua qui - all'interno della questione più ampia circa la coesistenza di due contabilità nei conti pubblici a seguito della novella costituzionale del 2012 - il tema del conflitto tra gruppi di commi di cui all'art. 81 Cost., nel momento in cui una coppia onere-copertura può reggere all'interno di una contabilità (nella specie, quella finanziaria), ma non all'interno di un'altra contabilità (quella strutturale propria della contabilità nazionale, di cui al rinvio dinamico alle regole europee). Attesa la relativa specularità, lo stesso può dirsi per il rispetto della nuova regola della spesa di cui al nuovo assetto di regole europee.

Né vale obiettare che per la spesa il discorso appare limitato dal fatto che la verifica dell'osservanza di questo tetto viene svolta all'interno della contabilità nazionale in riferimento alla c.d. "manovra", secondo il nuovo quadro di regole (ma lo stesso avveniva prima della riforma per l'obiettivo di medio termine riferito al saldo strutturale di medio termine sulla base della previgente normativa eurounitaria ora sostituita). Infatti, le leggi ordinarie e, peraltro, la stessa legge di bilancio utilizzano la contabilità finanziaria, per cui, al momento, una soluzione nel senso dell'allineamento tra le due contabilità è ben lungi dall'essere individuata.

Permanendo dunque la discrasia tra la contabilità nazionale in cui sono espressi i documenti rilevanti ai fini del diritto dell'Unione europea e la legislazione ordinaria interna (ivi inclusa la legge di bilancio *stricto sensu*), espressa nella contabilità finanziaria nominale, da questo punto di vista trova conferma tutta l'opportunità del discorso sviluppato dalla Corte dei conti nella citata audizione del 7 maggio, nel senso dell'impossibilità di elaborare disegni di legge e relativi emendamenti in Parlamento utilizzando anche la contabilità nazionale, che oltretutto costringerebbe a calcoli immediati, ma impossibili anche per lo stesso Governo¹³. Il tutto con conseguenze paradossali, per cui certe partite potrebbero essere sottratte ovvero incluse nel calcolo delle coperture e delle compensazioni a seconda della contabilità assunta.

Si tratta di una conclusione realistica, quella espressa dalla Corte, alla luce anche di aspetti pratici ed operativi, ed in qualche modo obbligata. Il tutto con evidenti ripercussioni anche sulla

¹³ Sul punto così si esprime la Corte: "sullo sfondo, sempre in relazione alle coperture finanziarie, si può ricordare poi il tema, peraltro non nuovo, circa l'esigenza o meno di una formulazione delle proposte di legge, anche in riferimento agli emendamenti presentati in Parlamento, nella loro versione, oltre che nominale, strutturale, ossia al netto degli effetti del ciclo e delle una tantum, e comunque in riferimento ai tre saldi richiamati dalla legge di contabilità. Al riguardo, l'orientamento non può che essere, anche in questo caso, di segno negativo. Ciò per l'impossibilità di effettuare sempre le necessarie valutazioni, tra l'altro nei tempi estremamente ristretti quali quelli imposti sovente dai lavori parlamentari, il che vale non solo per i testi governativi, ma a maggior ragione per i testi presentati dai singoli membri delle Camere, restando conseguentemente rimessa alla dialettica tra Governo e forze politiche la valutazione dei vari aspetti contabili delle proposte, che comunque non possono che rimanere formalmente riferite al dato nominale riferito al saldo netto da finanziare. Conseguentemente, è da escludere una reinterpretazione dell'obbligo di copertura finanziaria (e quindi della quantificazione degli oneri) in termini diversi dal riferimento di natura nominale avuto riguardo alla contabilità finanziaria di bilancio, spettando poi al Governo sia l'introduzione di eventuali elementi ulteriori nel dibattito parlamentare sia la gestione delle decisioni legislative anche per gli aspetti di carattere strutturale, oltre che per quelli riferiti ai saldi diversi da quello di bilancio. Per gli stessi motivi da escludere è anche l'assunzione, ai fini delle declaratorie di inammissibilità degli emendamenti presentati in Parlamento ai vari disegni di legge, del parametro di cui alla versione strutturale dei vari oneri proposti e della loro formulazione avuto riguardo ai saldi diversi da quelli di bilancio. Il che naturalmente vale in toto anche per il disegno di legge di bilancio ed i relativi emendamenti per gli aspetti riferiti tanto alla difesa del saldo dato quanto alla relativa formulazione in termini nominali. Ciò nell'ambito naturalmente di un'impostazione tradizionale di tale legge, al netto di quanto osservato circa il suo futuro ruolo in un contesto di rigida programmazione di medio termine".

stessa giustiziabilità del quadro di regole in essere, alla luce della discrasia tra le diverse contabilità presenti in Costituzione.

1.2. Risvolti costituzionali del c.d. “impegno pluriennale ad esigibilità”

Un ulteriore punto costituzionalmente interessante quale emerge dalla citata audizione della Corte consiste nell’esame di uno dei tanti risvolti che sotto questo profilo presenta la riforma del 2016, con decorrenza dall’esercizio 2019 (ancora prima dunque dell’entrata in vigore della nuova *governance* di cui si è sin qui discusso), riforma che ha introdotto l’istituto dell’IPE (impegno pluriennale ad esigibilità) a livello del bilancio dello Stato, davanti all’esigenza di apprestare strumenti validi per contrastare la crescita della spesa ed in vista dunque del raggiungimento degli obiettivi di contenimento quali ci vengono dettati dalla normativa europea. Ed il problema è stato risolto tentando di contenere la spesa “a valle”, al momento del pagamento, utilizzando la risalente delega circa il potenziamento della cassa di cui all’art. 42 della legge di contabilità n. 196 del 2009, conformando dunque alla pagabilità il momento preliminare dell’assunzione dell’impegno in termini di competenza. Non più dunque la sequela legge-impegno-pagamento, ma il contrario.

Ha notato al riguardo la Corte, nella richiamata audizione, che, alla luce della suddetta riforma imperniata sul momento dell’esigibilità del titolo giuridico, il nodo da sciogliere concerne semplicemente il fatto che, mentre, in uno Stato di diritto ordinato, all’entrata in vigore di un titolo legislativo (c.d. principio della riserva di legge onerosa, di cui all’art. 81, comma terzo, Cost.) cui sia sottesa una spesa conseguono i relativi atti contabili di esecuzione, con il suddetto istituto dell’IPE tale automatismo finisce irrimediabilmente con l’essere spezzato. In parole semplici, se la cassa, fissata con la legge di bilancio, non prevede capienza, il risultato è che una legge, in tutto o in parte, non viene ad essere eseguita e non emerge neanche a livello di competenza, in quanto non esigibile. Con ciò si viene a creare una platea di norme giuridicamente in vigore le quali, però, finiscono in una sorta di limbo, in attesa del se, del quando e del quanto esse troveranno attuazione in quanto ritenute esigibili¹⁴. Il che potrebbe anche non accadere.

¹⁴ Nelle parole della Corte, infatti, “appare necessario un’attenta riflessione su altri aspetti istituzionali connessi all’istituto. Di fatto, esso potrebbe significare, infatti, il condizionamento dell’attuazione delle leggi ad esigenze di cassa, in un contesto di scarsa trasparenza circa i relativi criteri caso per caso nonché circa l’organismo deputato a decidere tempi e modi di tale condizionamento. Ma non può sfuggire, sul piano più generale, attesa la composizione

A parte gli aspetti contabili, il punto su cui riflettere sul piano costituzionale a proposito dell'IPE va dunque chiaramente individuato nella scissione tra entrata in vigore (oppure vigenza) di un titolo giuridico (cui segua la necessaria incorporazione nella legge di bilancio) e relativa esecuzione attraverso le ordinarie movimentazioni contabili (impegno e pagamento, essenzialmente). Una legge in vigore può non essere attuata, per problemi di cassa, in altre parole. E' proprio questa scissione tra titolo giuridico in vigore e relativa attuazione che finisce con il gettare un'ombra non indifferente sull'operare di uno Stato di diritto compiuto quale risulta delineato nel nostro impianto costituzionale, nel momento in cui esso individua (art. 81, terzo comma) nella legge lo strumento per imporre prestazioni a carico dello Stato (il cui *pendant* è il riconoscimento a quest'ultimo del diritto di richiedere prestazioni in base all'art. 23).

In virtù dell'IPE si determina dunque un atto di recisione del nesso di automaticità tra legge e relativa attuazione, che va considerato nei suoi aspetti di coerenza con la logica di fondo cui è improntata la nostra Carta, nel momento in cui essa delinea un equilibrato assetto tra i poteri dello Stato, almeno tra Governo e Parlamento, nel momento in cui si assume la legge come atto solenne per incidere sul bilancio prevedendo prestazioni a carico di quest'ultimo. Si consideri inoltre che, in questo contesto, non è dato conoscere chi decide quali leggi e per quale percentuale esse non vengono attuate, dovendosi escludere, nell'attuale assetto costituzionale, che possa a ciò provvedere il Governo in qualsivoglia forma ovvero atto.

Le ultime osservazioni prospettano un'altra questione che merita qui di essere brevemente esaminata. L'obiezione che si potrebbe sollevare ai quesiti prima posti sull'IPE, in merito alla divaricazione tra titolo giuridico e relativa esigibilità, potrebbe consistere nel fatto che la ricomposizione dell' "equilibrato" rapporto tra Esecutivo e Legislativo sarebbe affidato alla stessa

della spesa e, in particolare, del peso della sua componente riferita agli oneri inderogabili (80 per cento), che occorrerebbe rivedere, come conseguenza della competenza "potenziata", la stessa nozione di diritto soggettivo giudizialmente tutelabile, che costituisce uno dei cardini su cui si basa l'attuale rapporto tra Stato e cittadinanza quale frutto di un'evoluzione secolare. Ciò in quanto, nell'ipotesi considerata, il soddisfacimento del singolo diritto soggettivo rimarrebbe condizionato alla programmazione delle risorse di cassa. Tutto ciò a meno di non esplicitare nelle stesse, nuove leggi – ovvero approvare una clausola generale anche per il pregresso – le forme di "diluizione" della esecutività del singolo intervento normativo; il che, se per un verso può costituire un progresso in termini di trasparenza, per altro verso introdurrebbe forme moltiplicate di valutazione degli oneri con coperture allineate all'onere ritenuto effettivo nel tempo: si tratta, però, di uno scenario difficilmente attuabile nell'ambito della fase di deliberazione – governativa e parlamentare – delle varie disposizioni legislative e che va valutato anche per i suoi aspetti costituzionali. Va infine tenuto presente che l'orientamento della giurisprudenza degli ultimi anni va nel senso della preminenza della prima parte della Costituzione, il che si traduce, tra l'altro, nella difficile opponibilità a terzi di eventuali problemi finanziari."

legge di bilancio, Sezione II (ossia, la legislazione vigente¹⁵), che in teoria, in base ai principi dello Stato di diritto, dovrebbe fissare una competenza di bilancio allineata al valore finanziario delle leggi in vigore. Il problema nasce perché, invece, in questo quadro è la stessa legge di bilancio a fissare potenzialmente una previsione di competenza disallineata rispetto al valore teorico delle esigenze finanziarie di tutti i titoli giuridici (legislativi e non) in vigore: ciò per tener conto, appunto, del criterio dell'iscrizione in bilancio non dell'ammontare complessivo di tali esigenze, ma di una quota minore, per dare attuazione, appunto, non ai titoli legislativi in vigore, bensì alla quota di essi quale è stata ritenuta esigibile e dunque pagabile, in coerenza con gli obiettivi più generali di finanza pubblica. Sarebbe, dunque, lo stesso Parlamento ad approvare - dunque con una legge - una competenza inferiore al valore finanziario dei titoli in essere, pur senza individuare la contestuale ripartizione del "taglio". E' l'istituto dell'IPE che viene così ad essere attuato.

Se in altre parole, è la stessa legge di bilancio, Sezione II, ad indicare una competenza ispirata al nuovo principio di esigibilità e dunque quantitativamente ridotta rispetto al potenziale di spesa che nasce dall'ordinamento in vigore, è lo stesso Parlamento che viene così, in tal ipotesi, ad esprimere due atteggiamenti parzialmente contraddittori. Da un lato, con la legge di bilancio (o con qualsiasi altra legge ordinaria) esso approva o mantiene nell'ordinamento titoli i cui effetti ammontano ad una certa somma complessiva, dall'altro però ne dichiara una esigibilità e dunque una pagabilità solo parziale, nel momento in cui con la legge di bilancio stanziava risorse di competenza di importo minore rispetto a quanto sarebbe necessario per la completa esecuzione delle leggi vigenti. Ciò significa che, indicando una esigibilità (nel senso di importo di competenza) inferiore alla spesa dei titoli in vigore, il Parlamento ne sospende l'integrale esecuzione stabilita dal titolo, senza intaccare però il complesso dei titoli giuridici in vigore e non modificando dunque le norme per renderne gli effetti finanziari compatibili con lo stanziamento complessivo di competenza per ogni capitolo, azione o programma in tal modo ridotto. Il tutto, tra l'altro, in un contesto in cui forse è ignoto l'esatto ammontare complessivo del fabbisogno finanziario delle leggi in vigore e comunque senza una chiara percezione di questa situazione.

Indubbiamente, la questione non sembra, infatti, essere ben chiara né al Parlamento (anzitutto) né al Governo - e l'unica esimente (molto parziale) al riguardo può consistere nel fatto che non è

¹⁵ Di cui all'art. 15, comma 3, della legge n. 243/2012 ed all'art. 21, comma 1- *sexies* e ss. della legge n.196 del 2009 s.m.i.

dato rinvenire allo stato alcun documento disponibile che, con un'affidabile precisione, censisca l'intera legislazione onerosa che potenzialmente si riflette nel bilancio, Sezione II, né tantomeno la sua quantificazione in riferimento, appunto, all'ammontare potenziale complessivo di spesa corrispondente al valore finanziario dei titoli vigenti. Tale situazione di incertezza non può impedire però, anche in questo caso, dallo svolgere qualche considerazione sul piano costituzionale a proposito di una tale eventuale obiezione, che – si ricorda – si riferisce al fatto che è la stessa legge di bilancio a poter essere già sottodimensionata *ex ante* rispetto al fabbisogno di spesa di cui al complesso delle leggi in vigore.

Si può iniziare al riguardo con l'osservare che la situazione potrebbe trovare una pacifica composizione mediante un'esplicita individuazione in legge (di bilancio) delle norme depotenziate dal punto di vista operativo e finanziario, sì da farne coincidere gli effetti finanziari con le previsioni di competenza di bilancio improntate al criterio della esigibilità e della non automaticità, dunque, dell'iscrizione in bilancio degli effetti integrali dei fabbisogni finanziari collegati ai titoli giuridici in vigore. Il tutto per permettere di cogliere gli obiettivi di finanza pubblica. Se si deve spendere di meno, in altre parole, andrebbero rivisti nella legge di bilancio i meccanismi di spesa ritardandone o tagliandone gli effetti: questa è la soluzione corretta costituzionalmente.

Ma, essendosi con l'IPE deciso di aggredire il problema "a valle", semplicemente prevedendo meno risorse e creando così una discrasia tra titoli e risorse stanziare e comunque trattandosi di decidere tagli di interventi dello Stato, appare quanto meno problematico ipotizzare che nel breve periodo si procederà nel senso costituzionalmente corretto (ossia, risolvendo la questione nella sede propria della legge di bilancio, Sezione I, modificando cioè leggi). Tra l'altro il fenomeno – quello della progressiva divaricazione tra risorse necessitate e relativa esigibilità (pagabilità) – prevedibilmente si andrà allargando nel corso del tempo per i noti vincoli di finanza pubblica. La sensazione è peraltro che per ora la previsione di competenza di bilancio nel suo complesso non è del tutto calibrata ancora sul parametro dell'esigibilità, per cui al momento è ignoto, in generale e caso per caso, su quale criterio essa sia imperniata, almeno nelle ultime leggi di bilancio. Forse si sta utilizzando un criterio empirico e comunque oggettivamente non conosciuto e rimesso alla completa discrezionalità delle strutture governative, che varia a seconda della singola norma. Il che non rappresenta, certo, un modello di trasparenza.

Ma, se si suppone che un giorno prevarrà definitivamente il criterio dell'esigibilità in merito alla costruzione della competenza di spesa di cui al bilancio di previsione, come dovrebbe essere

applicandosi la legge di contabilità e come è desumibile dagli stringenti vincoli di finanza pubblica¹⁶, in assenza di interventi normativi correttivi nel senso citato nelle annuali leggi di bilancio attraverso l'indicazione delle singole leggi ridimensionate nella loro portata finanziaria, si porrà il problema della distribuzione del “taglio” tra i vari titoli alla luce dell'insufficienza delle risorse rispetto al potenziale fabbisogno in base ai titoli in vigore.

Ma c'è un altro aspetto di frizione istituzionale quale si sta evidenziando con la progressiva attuazione dell'IPE con le modalità qui riassunte. In altre parole, prima o poi si porrà il problema della possibilità giuridica o meno che un'indicazione della competenza finanziaria ridotta rispetto al fabbisogno potenziale di spesa (e senza modifiche normative, dunque) possa (ovvero sia idonea) ad intaccare posizioni giuridicamente giustiziabili come quelle corrispondenti all'85 per cento (art. 21, comma 5, della legge n. 196/2009) di spesa obbligatoria delle uscite complessive dello Stato, cui corrispondono in molti casi diritti soggettivi perfetti.

Se non si procede alla revisione delle leggi di spesa, il rischio è il determinarsi dunque di una situazione tale da presentare delicati profili di incoerenza rispetto alla Legge fondamentale, se si agisce solo “a valle” delle leggi di spesa, ossia limitandosi a stanziare in bilancio una competenza più bassa rispetto a quanto richiesto dai titoli in vigore. Laddove la frizione sta nel fatto che un punto-chiave nello Stato di diritto è costituito, per Costituzione, dalla legge, che però, pur rappresentando la fonte di diritti e di doveri per lo Stato, per problemi finanziari non è più certo che venga eseguita per i suoi aspetti finanziari, in base a decisioni assunte tra l'altro in maniera assolutamente non trasparente. Viene progressivamente meno, dunque, il principio della certezza del diritto, identificando qui diritto e leggi in vigore ai fini del profilo dell'attuazione di queste ultime.

A questo punto il tema diventa infatti ancora più delicato sul piano giuridico. Infatti, nella misura in cui la ridotta previsione di spesa in bilancio trovi fondamento dell'attuazione della *governance* europea (nella versione sia antecedente che in vigore oggi nel 2024) attraverso il rinvio mobile a tale normativa, un altro quesito è se con ciò non si pongano i presupposti per un'evocazione dei c.d. “controlimiti”¹⁷, in base ai quali, in caso di conflitto tra Costituzione ed ordinamento europeo, può

¹⁶ Questo se si inquadra nel contesto di questa finalità la riforma di cui all'IPE.

¹⁷ Per un richiamo preliminare cfr. *ex multis* sentenza n. 183 del 1973 della Corte costituzionale. Per una recente riflessione anche problematica della materia cfr. ad es., tra i più recenti, R. GIOVAGNOLI, *Rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale: è ancora attuale la teoria dei controlimiti?* in *Giustizia amministrativa*, 2022, nonché, tra gli

prevalere il diritto interno, almeno per quel complesso di leggi che si possano ritenere collegate con i principi di cui alla prima parte della Costituzione. Su tutto ciò comunque *amplius* al successivo paragrafo 2.

Ma, a ben vedere, a questo punto ritorna altresì, per certi versi, anche l'antica questione circa la natura sostanziale ovvero formale del bilancio a legislazione vigente, almeno nel nostro ordinamento, nel senso che, nel primo caso (legge sostanziale), la legge di bilancio, Sezione II, utilizzando il citato principio della costruzione di bilancio a legislazione vigente secondo il criterio della "competenza potenziata" (IPE), potrebbe avere la valenza, sul piano giuridico, di ridurre le previsioni nelle leggi di prestazioni a carico dello Stato e previamente quantificate (c.d. "fattori legislativi") ovvero ridimensionare la valenza finanziaria di quei diritti soggettivi cui corrisponde la componente di spesa classificata come afferente ai c.d. "oneri inderogabili"¹⁸, condizionandone l'operatività (e dunque, in tesi, la loro tutela sostanziale) alla coerenza con i piani dei pagamenti¹⁹. Ciò senza considerare l'interrogativo, in assenza di indicazioni al riguardo, circa il decisore ultimo in riferimento alle disposizioni interessate nonché alla misura del relativo ridimensionamento finanziario, ove altrimenti non disposto in sede legislativa.

Naturalmente, la questione rimane nei termini insoluti prima prospettati nel caso opposto della tesi della Sezione II della legge di bilancio in quanto legge formale²⁰: in tal caso rimarrebbero, da un lato, la descritta contraddittorietà delle decisioni parlamentari e, dall'altro, i dubbi costituzionali della riforma dell'IPE, il cui effetto è quello di sospendere in tutto o in parte l'esecuzione di leggi (non conoscendosi peraltro chi procede in tal senso e per quanto).

altri, il classico M. LUCIANI, *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini*, in *Questione giustizia*, n. 1, 2015; A. LO CALZO, *Dagli approdi giurisprudenziali della Corte costituzionale in tema di controlimiti alle recenti tendenze nel dialogo con le Corti nel contesto europeo*, in *Federalismi.it*, 13 gennaio 2021. In tema di controlimiti, cfr., anche, Corte cost. sentt. n. 232/1989, punti 3.1. e 3.2. del diritto; n. 269/2017, punto 5.2. del diritto; n. 115/2018, punto 5 del diritto. In dottrina, v. C. PINELLI, *Controlimiti e principi supremi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, num. 1, p. 491, il quale si impegna a dimostrare come, nonostante l'uso promiscuo che ne ha fatto la giurisprudenza della Corte costituzionale, il concetto di "principi supremi" vada distinto da quello di "controlimiti", il primo riferendosi a limiti che valgono anzitutto nei confronti delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, mentre il secondo si presenta in opposizione ("contro", appunto) alle "limitazioni di sovranità" ex art. 11 Cost. oltre che alle altre ipotesi di efficacia diretta del diritto posto da ordinamenti richiamati da quello nazionale; v., anche, L. CASTELLI, *Alla ricerca del "limite dei limiti": il "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, in *www.rivistaaic.it*, 2021, num.1.

¹⁸ Secondo la definizione, in entrambi i casi, della vigente legge di contabilità n. 196 del 2009 (art. 21, comma 5).

¹⁹ Basterebbe in tal senso solo l'antico principio della successione delle leggi nel tempo (*lex posterior derogat priori*), alla luce dell'identità di livello nella gerarchia delle fonti.

²⁰ Ovviamente, al netto della componente di definanziamento, rifinanziamento e riprogrammazione di leggi, di cui all'art. 23, comma 3, lettera b), della richiamata legge di contabilità n. 196, *cit.*

Senza riaffrontare con ciò una questione plurisecolare, merita di essere ricordato che, in ordine al profilo qui ora oggetto di considerazione (bilancio a legislazione vigente come legge sostanziale ovvero come legge formale), da un lato si è assistito, soprattutto nel momento dell'entrata in vigore dell'unificazione delle due parti della legge di bilancio ("manovra" e legislazione vigente), ad una (abbastanza superficiale) dichiarazione delle istituzioni governative a ciò interessate nel senso che detta unificazione avrebbe avuto il significato di una trasformazione dell'intera legge di bilancio unificata in una legge di diritto sostanziale, senza condierarne le profonde implicazioni giuridiche che qui si sta tentando di mettere in luce.

Dall'altro, però, periodicamente, la sola Corte dei conti, essendosi – *rara avis in gurgite vasto* – periodicamente interessata all'argomento, ha sempre concluso, nel senso che l'unificazione ha conferito alla legge di bilancio (art. 15, l. n. 243/2012) una sorta di caratterizzazione ibrida: la Sezione I, avente natura di diritto sostanziale, la Sezione II, avente natura di diritto formale; ciò in base alla semplice constatazione che, se così non fosse, la Sezione II si sarebbe trasformata in un tetto generalizzato di spesa, facendo decadere dunque tutti i diritti soggettivi in essere, almeno per la componente di spesa di cui ai richiamati oneri inderogabili (pari all'85 per cento del totale)²¹. Questo essendo l'effetto giuridico della considerazione quale legge sostanziale di tutta la legge di bilancio, ivi compresa dunque la Sezione II a legislazione vigente, non sembra che chi ha sostenuto questa interpretazione abbia considerato approfonditamente il tema e le sue implicazioni, soprattutto nella sua valenza di capovolgimento di fondo del rapporto tra Stato e collettività per il semplice motivo per cui tutti i diritti soggettivi diventerebbero condizionati alla capienza del bilancio dello Stato. Si verrebbero, tra l'altro, in tal modo, a modificare implicitamente anche tutte le leggi che prevedono oneri in quanto solo "valutati", i quali diventerebbero dunque tutti tetti di spesa, come per i restanti limiti esplicitamente dichiarati come tali nelle relative leggi istitutive (tetti di spesa). Se si riflette bene, non si tratta di modifiche ordinamentali di portata irrilevante, se si deve leggere lo sviluppo degli ultimi due secoli del rapporto Stato-collettività come tale da aver progressivamente rivalutato il peso della seconda. Tra l'altro, si assisterebbe anche ad un deciso affievolimento del sistema delle garanzie giudiziali attualmente in essere, a fronte di diritti soggettivi non più assoluti, ma condizionati di volta in volta alla capienza di bilancio. Ciò in un

²¹ Cfr. al riguardo, da ultimo, *Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri - Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 2023 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, p. 38.*

contesto in cui ora è vieppiù rilevante il rispetto di un certo tasso di crescita della spesa pubblica, perno della nuova *governance* europea.

Ancora una volta riemerge dunque, per altri versi, l'antica concezione della contabilità pubblica come snodo di fondo non solo del punto di equilibrio tra i poteri legislativo ed esecutivo, ma anche, come in questo caso, del rapporto tra Stato e collettività, come già anticipato. Non può sfuggire al riguardo che, tagliando la competenza finanziaria delle leggi in vigore, ciò significherebbe trasformare *d'emblée* tutta la legge di bilancio in un tetto di spesa, con questo eliminando di fatto la nozione di diritto soggettivo e sostanzialmente ribaltando il rapporto faticosamente creato dal diritto contemporaneo nel senso (almeno) della equiparazione tra Stato e società, che oltretutto costituisce la *ratio* della predetta riserva di legge di cui ai richiamati artt. 23 e 81, terzo comma, Cost., nei rapporti finanziari reciproci tra Stato e cittadinanza. Oltretutto, a parte il profondo significato politico di un tale ribaltamento, va ribadito, per la relativa rilevanza sistematica, che ne conseguirebbe indirettamente una profonda ristrutturazione anche delle competenze dell'ordinamento giudiziario civile, se si subordina l'esecuzione di una legge che prevede interventi a carico del bilancio dello Stato alla condizione della relativa capienza di bilancio, il che segnerebbe una frattura netta con l'ordinamento antecedente²².

2. Aspetti di diritto dell'Unione europea: il c.d. rinvio mobile

Com'è noto, le norme di rinvio mobile, con il loro automatico e dinamico riferirsi ai valori "estranei" vigenti nell'ordinamento di origine, tendono a garantire, per incorporazione continua e immediata, l'uniformità della disciplina di determinate situazioni in un ordinamento più ampio che abbracci quello di origine e quello rinviate.

Affinché il rinvio mobile al diritto dell'Unione europea possa in concreto operare nel vigente ordinamento costituzionale nazionale, è necessario che esso sia coerente con l'art. 11 della Carta costituzionale, che, nella sua limpida definizione, assicura adeguate "difese" della sovranità

²² Sul tema, si veda, Corte cost., sent. n. 275/2016, punto 11 del *diritto*, e la sterminata messe di contributi dottrinari in materia che, però, non si confrontano con la trasformazione ordinamentale in atto, e cioè con l'impatto sulla salvaguardia "essenziale" dei diritti fondamentali della trasformazione in atto dell'ordinamento eurounitario - da ultimo con l'introduzione della "regola della spesa" - e con la modifica costituzionale della natura della legge di bilancio, i cui profili problematici sono evidenziati nel testo.

nazionale, potendosi, in esso, rinvenire il richiamo a due diversi procedimenti di controllo: l'uno costituito dal giudizio di legittimità costituzionale della stessa norma nazionale che opera il rinvio mobile (e cioè le leggi di attuazione dei trattati comunitari), l'altro rappresentato dal limite dell'ordine pubblico internazionale²³ (costituito dai principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano e dai diritti fondamentali della persona umana, che dei primi costituiscono parte integrante²⁴) all'applicazione del diritto "estraneo" concretamente richiamato, consentendone al giudice ordinario la disapplicazione²⁵, a salvaguardia, appunto, della sovranità nazionale²⁶.

Infatti, le due difese costituite dal giudizio di costituzionalità assicurato al giudice costituzionale e dal controllo di conformità all'ordine pubblico internazionale garantito al giudice ordinario valgono anche nei confronti dei valori giuridici del diritto eurounitario applicabili, nell'ambito segnato dalla sovranità nazionale, a seguito del rinvio operato dalle leggi di attuazione dei trattati comunitari²⁷.

Attraverso il rinvio mobile²⁸, le regole comunitarie vanno interpretate nell'ambito del loro sistema di origine, non nell'ambito segnato dalle costituzioni nazionali. In tale prospettiva si pone la risalente, ma sempre attuale sentenza n. 183 del 1973 della Corte costituzionale²⁹, secondo cui il processo di integrazione europea non comporta, come ritenuto dai rimettenti (Tribunali di Torino e Genova), "una inammissibile rinuncia alla sovranità, ovvero una modifica della stessa struttura costituzionale fondamentale del nostro Stato".

²³ Sulla complessa questione, v. U. LEANZA, I. CARACCILO, *Il diritto internazionale: diritto per Stati e diritto per gli individui* (parte generale), Torino, 2008, p. 270-271, in cui si trovano sviluppate osservazioni critiche rispetto alla sentenza della Corte costituzionale n. 48/1979, nel senso che, in sede di applicazione dell'art. 10 Cost., il principio *lex posterior derogat priori* deve essere integrato con il principio specialità dei valori basilari dell'ordinamento giuridico italiano di cui va predicato il carattere di superiorità rispetto al diritto internazionale generale; e dunque dallo stesso non derogabili; v., anche, A. D'ATENA, *Adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*.

²⁴ Per effetto del rinvio mobile, la piena garanzia del rispetto dei diritti inalienabili della persona umana è assicurata dall'art. 6, par. 3, TUE, ai sensi del quale "I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.". Sul punto, R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010, p. 121.

²⁵ G. BARILE, *Costituzione e rinvio mobile*, Padova, 1987, p. 27.

²⁶ V. Corte cost., sent. n. 183/1973, punto 9 del *diritto*, riportato alla nota 15.

²⁷ G. BARILE, *Costituzione e rinvio mobile*, Padova, 1987, p. 35.

²⁸ N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al Nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, cit.

²⁹ Detta pronuncia segue e supera la precedente sentenza n. 14/1967, che era giunta a conclusioni diametralmente opposte.

Infatti, secondo la Corte costituzionale, “[l]a legge 14 ottobre 1957, n. 1203, con cui il Parlamento italiano ha dato piena ed intera esecuzione al Trattato istitutivo della C.E.E., trova sicuro fondamento di legittimità nella disposizione dell'art. 11 della Costituzione, in base alla quale "l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni", e quindi "promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo". Questa disposizione, che non a caso venne collocata tra i "principi fondamentali" della Costituzione, segna un chiaro e preciso indirizzo politico: il costituente si riferiva, nel porla, all'adesione dell'Italia alla Organizzazione delle Nazioni Unite, ma si ispirava a principi programmatici di valore generale, di cui la Comunità economica e le altre Organizzazioni regionali europee costituiscono concreta attuazione. È sufficiente considerare le solenni enunciative contenute nel preambolo del Trattato, e le norme concernenti i principi (artt. 1 e seguenti), i fondamenti (artt. 9 e seguenti), e la politica della Comunità (artt. 85 e seguenti), per constatare come la istituzione della C.E.E. sia stata determinata dalla comune volontà degli Stati membri di "porre le fondamenta di una unione sempre più stretta tra i popoli europei", diretta "ad assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale dei loro paesi, eliminando le barriere che dividono l'Europa", e ciò nel preciso intento di "rafforzare le difese della pace e della libertà, facendo appello agli altri popoli d'Europa, animati dallo stesso ideale, perché si associno al loro sforzo", nonché di "confermare la solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare, desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite". Non è dunque possibile dubbio sulla piena rispondenza del Trattato di Roma alle finalità indicate dall'art. 11 della Costituzione.” (punto 4 del *diritto*).

La Corte ha precisato che “[i]l costituente, dopo aver stabilito all'art. 10 che l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generale, ha inteso con l'art. 11 definire l'apertura dell'Italia alle più impegnative forme di collaborazione e organizzazione internazionale: ed a tale scopo ha formalmente autorizzato l'accettazione, in via convenzionale, a condizioni di parità con gli altri Stati e per le finalità ivi precisate, delle necessarie "limitazioni di sovranità". Questa formula legittima le limitazioni dei poteri dello Stato in ordine all'esercizio delle funzioni legislativa, esecutiva e giurisdizionale, quali si rendevano necessarie per la istituzione di una Comunità tra gli Stati europei [cui l'Italia e gli altri Stati promotori hanno conferito e riconosciuto determinati poteri sovrani, costituendola come istituzione caratterizzata da ordinamento giuridico autonomo e indipendente], ossia di una nuova organizzazione interstatuale,

di tipo sovranazionale, a carattere permanente, con personalità giuridica e capacità di rappresentanza internazionale” (punto 5 del *diritto*).

Sulla base di tale sintetica premessa può valutarsi una delle principali novità della nuova *Governance* UE, laddove (mantenendo regole quantitative) essa rafforza il ruolo negoziale “Istituzioni comunitarie – Stato nazionale” nella definizione del percorso di aggiustamento del debito (“*reference path*”), che costituirà il fondamento del Piano strutturale di bilancio a medio termine, non rideterminabile anno per anno se non a determinate e del tutto particolari condizioni.

A tal riguardo, sul piano interno, il conseguente irrigidimento delle logiche proprie della manovra di bilancio, custodita dai vigenti principi costituzionali per effetto del richiamato rinvio mobile alla fonte eurounitaria, non sembra di per sé foriera di dubbi di legittimità costituzionale sotto il profilo del rapporto tra Stato ed istituzioni europee così come disegnato dalla nostra Carta. Ciò nella misura in cui, sul piano strettamente giuridico, e cioè ferme restando le logiche di dialettica politica tra Istituzioni comunitarie e Stato nazionale, la determinazione delle politiche economiche (*in primis*, quelle di bilancio) rimarranno una prerogativa che i Trattati riservano agli Stati (artt. 120 ss TFUE)^{30 31}.

Una prima risposta alla problematica evidenziata sarà possibile averla quando la Commissione europea renderà pubbliche le proprie linee-guida ai paesi interessati dal braccio preventivo, nel

³⁰ Cfr., ad. es., E. MOAVERO MILANESI, *Riflessioni sugli orientamenti della Commissione europea: alcuni interrogativi*, Audizione del 14 febbraio 2023 presso le Commissioni riunite V (Bilancio, tesoro e programmazione) e XIV (Politiche dell’Unione europea) della Camera dei Deputati, nell’ambito dell’esame della Comunicazione della Commissione europea sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell’UE [esame COM(2022) 583 *final*].

³¹ Occorre, al riguardo, fare memoria di quanto, in proposito, affermato dalla Corte costituzionale nella pur risalente sentenza n. 183 del 1973: “Occorre, d’altro canto, ricordare che la competenza normativa degli organi della C.E.E. è prevista dall’art. 189 del Trattato di Roma limitatamente a materie concernenti i rapporti economici, ossia a materie in ordine alle quali la nostra Costituzione stabilisce bensì la riserva di legge o il rinvio alla legge, ma le precise e puntuali disposizioni del Trattato forniscono sicura garanzia, talché appare difficile configurare anche in astratto l’ipotesi che un regolamento comunitario possa incidere in materia di rapporti civili, etico-sociali, politici, con disposizioni contrastanti con la Costituzione italiana. È appena il caso di aggiungere che in base all’art. 11 della Costituzione sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate; e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma - sottoscritto da Paesi i cui ordinamenti si ispirano ai principi dello Stato di diritto e garantiscono le libertà essenziali dei cittadini -, possano comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana. Ed è ovvio che qualora dovesse mai darsi all’art. 189 una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali. Deve invece escludersi che questa Corte possa sindacare singoli regolamenti, atteso che l’art. 134 della Costituzione riguarda soltanto il controllo di costituzionalità nei confronti delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni, e tali, per quanto si è detto, non sono i regolamenti comunitari.” (punto 9 del *diritto*).

senso, come ha notato la stessa Corte dei conti nella citata audizione, del rapporto inverso tra dettaglio di tali linee-guida e spazio d'azione della legge di bilancio, con conseguente, possibile problema costituzionale in caso di squilibrio a favore del primo³².

Sempre sul filo di considerazioni sul sottile confine tra diritto costituzionale e diritto dell'Unione europea, dall'analisi dei nuovi regolamenti (UE) [1263/2024](#) (c.d. "braccio preventivo") e (UE) [1264/2024](#) (c.d. "braccio correttivo") e della direttiva (UE) [2024/1265](#), non si ha motivo di dubitare che essi possano porsi in contrasto con i controlimiti stabiliti dal vigente ordinamento costituzionale sotesi tanto alle generali finalità di cui all'art. 11 Cost. - che consente limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento (quale quello eurounitario) che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni -, quanto alle specifiche finalità di cui all'art. 97, primo comma, Cost. (unitamente a quelle di cui agli artt. 81, primo comma, e 119, primo comma, Cost.) intese a garantire il rispetto degli equilibri di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico delle pubbliche amministrazioni³³.

Questione diversa, ma sempre riconducibile alla tematica della difesa dei controlimiti nazionali, è quella concernente i profili riguardanti la salvaguardia del nucleo essenziale dei diritti sociali garantiti in Costituzione (art. 3, par. 3, TUE, "economia sociale e di mercato"; art. 4, par. 2, TUE, "identità costituzionali nazionali"³⁴; art. 9 TFUE, "protezioni sociali"), che potrebbero, in astratto, subire compressioni per effetto dei vincoli stretti derivanti dal Piano³⁵.

³² La Corte ha, sul tema, fatto presente, infatti, che "sempre dal punto di vista della coerenza costituzionale si staglia poi sullo sfondo il tema del ruolo che nel nuovo *framework* normativo avranno a regime le leggi di bilancio e le manovre annuali ed infra-annuali dei singoli Paesi, se tutta la nuova architettura istituzionale è finalizzata a privilegiare il raggiungimento degli obiettivi finali di un percorso pluriennale caratterizzato da maggiore rigidità rispetto all'assetto precedente. In altre parole, una volta conclusa la fase della messa a punto del Piano strutturale (e della Traiettorie di riferimento), all'interno di un assetto costituzionale che rimane formalmente basato su un ruolo decisivo assegnato alla legge di bilancio, una riflessione sarà possibile – anche sulla base del concreto operare degli istituti ed eventualmente delle modifiche al regime che regola l'attuale legge di bilancio – sull'effettivo spazio di azione sostanziale che sarà rimasto riservato alle singole leggi di bilancio, il cui contenuto dipenderà anche dal dettaglio degli impegni finali assunti. Al riguardo, del tutto plausibile sembra ipotizzare per intanto una sorta di correlazione inversa tra il livello di dettaglio degli impegni assunti e il ruolo sostanziale delle leggi di bilancio: ciò pur nella conferma dei compiti di monitoraggio e coordinamento della spesa dei diversi comparti della pubblica amministrazione nonché della funzione autorizzatoria e definitoria del quadro finanziario tipici di tale legge" (p. 9).

³³ Nello stesso senso, N. LUPO, *Audizione su governance economica europea*, del 16 maggio 2024, ore 14:00, consultabile su comunicazione.camera.it.

³⁴ "2. L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro."

³⁵ In questo senso, G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Rivista di Diritto internazionale*, fasc. 1, 2014, pag. 19/29.

La materia presenta non irrilevanti profili di problematicità, in quanto, a differenza della tutela dei “diritti fondamentali inviolabili dell’uomo”, la salvaguardia dell’“equilibrio dei bilanci e [del]la sostenibilità del debito” delle pubbliche amministrazioni (art. 97, primo comma, Cost.) trova collocazione nella Parte II, Titolo II, Sezione II, della Costituzione; sicché, la ricerca di un eventuale bilanciamento tra vincolo finanziario e tutela dei diritti non appare di agevole composizione.

In ogni caso, laddove il contemperamento tra vincolo e tutela dei diritti non dovesse trovare soddisfacente composizione in sede “politica”, e cioè nella fase di approntamento del Piano oppure in occasione al ricorso alla clausola di salvaguardia (art. 26 cit.), l’ipotizzato eventuale pregiudizio di un diritto fondamentale ad opera di una norma nazionale applicativa di regola fiscale europea potrebbe indurre i giudici nazionali (ivi incluse le corti costituzionali) ad optare per il rilievo meramente domestico del contenzioso riguardante la norma nazionale oppure nel senso del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’Unione europea circa l’interpretazione o la validità della regola europea alla quale quella nazionale si sia conformata (art. 267 TFUE).

Meritevole di citazione, in quanto emblematico, è, al riguardo, il caso del pronunciamento del Tribunale Costituzionale portoghese n. 187/2013 che, giudicando di una norma nazionale³⁶ intesa alla riduzione della spesa corrente, ne ha ritenuto l’illegittimità in quanto “l’imposizione di sacrifici più pesanti ai dipendenti pubblici non può essere giustificata da fattori macroeconomici legati alla recessione economica e all’aumento della disoccupazione, i quali devono essere affrontati attraverso misure di politica economica e finanziaria di carattere generale, e non per mezzo di una maggiore penalizzazione dei lavoratori che, in termini di occupabilità, non subiscono lo stesso effetto della crisi economica”³⁷.

Si tratta di un precedente comunque di rilievo, poiché la Corte costituzionale del Portogallo, bilanciando valori interni e fattori esterni, principi costituzionali e crisi economica, controlimiti e accordi di *austerità*, ha inteso potenziare i controlimiti del proprio ordinamento costituzionale, sostenendo che gli accordi internazionali si rispetteranno “fintanto che”, nel senso cioè che le

³⁶ La norma prevedeva la sospensione parziale o totale del pagamento delle ferie ai lavoratori dell’amministrazione pubblica, l’estensione del taglio delle ferie ai lavoratori impegnati in attività di insegnamento o di ricerca, la sospensione del pagamento del 90% delle ferie e dei sussidi per i pensionati e il pagamento dei contributi previdenziali del 6% per coloro che ricevono l’indennità di disoccupazione e del 5% per coloro che ricevono l’indennità di malattia.

³⁷ T. SALVINO, *I controlimiti ai tempi della crisi finanziaria: note a margine della sentenza portoghese relativa alle misure di austerità imposte dall’UE*, in www.diritticomparati.it, 12 settembre 2013.

misure di austerità sono necessarie, ma non possono ledere i diritti inviolabili ed i principi supremi dell'ordinamento; per tale ragione, la Corte ha suggerito al legislatore interno “aggiustamenti”, tali da rendere la norma impugnata³⁸, legittima tanto a livello costituzionale, quanto comunitario.

Quanto poi all'esigenza di assicurare e mantenere nel tempo la piena titolarità nazionale ai piani di aggiustamento³⁹ riferibili a situazioni di nomina di un nuovo Governo rispetto a quello che ha definito Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine (c.d. Patto), il regolamento (UE) 1263/2024, all'art. 15, comma 2, prevede opportunamente, a garanzia del coordinamento dei cicli elettorali dei singoli Stati e, tenuto conto, della valenza giuridica degli impegni concordati, non privi di forza cogente, la presentazione di un “Piano riveduto”.

Ciò non esime però dal ritenere che comunque sullo sfondo continua a stagliarsi il non del tutto risolto nodo costituzionale del rapporto tra sovranità di ciascun Paese, di cui alle rispettive carte Costituzionali, e vincoli di bilancio europei. A tal riguardo va ricordato – per esempio - che è, sì, previsto, nella nuova normativa europea in materia di finanza pubblica, la possibilità di presentare un nuovo piano in caso di elezioni e di avvicendamento di un nuovo Governo (*Considerando*, punto 24 e art. 15 del regolamento n. [2024/1263](#)), ma non è chiaro quali siano i margini di azione rispetto alle clausole di salvaguardia incorporate nel nuovo Piano strutturale di bilancio e che comunque impongono dei vincoli quantitativi minimi in termini di riduzione dei parametri-obiettivo. Permane tutta la dimensione del problema in caso di conflitto tra il nuovo Governo ed il rispetto di tali vincoli, soprattutto in caso di evidente contrasto tra questi ultimi ed il programma del primo.

Conseguentemente, a conclusione di una prima valutazione del nuovo *framework* europeo non può essere dimenticato il tema di stampo squisitamente giuridico quasi di teoria generale, riferito all'estendibilità, anche nel diritto interno, oltre che nei rapporti tra organismi comunitari e domestici di ciascuno Stato, di un modello anche formalmente “contrattualistico” nei rapporti tra istituzioni pubbliche, quale quello che viene ulteriormente a rafforzarsi nelle questioni di finanza pubblica (e non solo) tra Commissione europea e singolo Stato. Al riguardo, la progressiva adozione di un modello “pattizio” di natura giusprivatistica in ambito giuspubblicistico, almeno al nostro interno, attende una più approfondita sistematizzazione tanto a livello dottrinale che giurisprudenziale.

³⁸ Si tratta dei ricorsi proposti da alcuni deputati dell'opposizione (ricorsi nn. 5 e 8/2013) e dal *Provedor de Justiça* (ricorso n.11/2013).

³⁹ N. LUPO, *Audizione su governance economica europea*, cit., il quale, in proposito, parla di “aritmie democratiche”.

La caratterizzazione pattizia del nuovo quadro regolamentare di riferimento evidenzia lo sforzo del legislatore unionale verso un approdo di giusto equilibrio tra rigidità e flessibilità delle regole, in contesti economico-finanziari rapidamente mutevoli⁴⁰; tant'è che lo stesso regolamento (UE) n. 2024/1264, modificativo del regolamento (CE) n. 1467/97 che disciplina il c.d. braccio correttivo (oltreché l'art. 26 "Clausole di salvaguardia nazionali" del regolamento (UE) n. 2024/1263⁴¹) ha aggiunto una norma significativa, secondo la quale, per una "valutazione globale equilibrata" dello Stato sottoposto alla procedura di disavanzo eccessivo, occorre tenere "conto di tutti i fattori significativi, in particolare riguardo alla loro incidenza, in qualità di fattori aggravanti o attenuanti, sulla valutazione dell'osservanza dei criteri del disavanzo e/o del debito" di quello Stato⁴².

⁴⁰ G.L. TOSATO, *Riflessioni sulla riforma della governance economica della UE*, Audizione del 23 febbraio 2023, in documenti.camera.it

⁴¹ "1. Su richiesta di uno Stato membro e su raccomandazione della Commissione basata sulla propria analisi, il Consiglio può adottare, entro quattro settimane dalla raccomandazione della Commissione, una raccomandazione che consenta a uno Stato membro di deviare dal percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio, nel caso in cui circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato membro abbiano rilevanti ripercussioni sulle sue finanze pubbliche, a condizione che tale deviazione non comprometta la sostenibilità di bilancio nel medio termine. Il Consiglio specifica un termine per tale deviazione. 2. Su richiesta dello Stato membro interessato e su raccomandazione della Commissione, il Consiglio può prorogare il periodo durante il quale tale Stato membro può deviare dal percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio, se le circostanze eccezionali persistono. È possibile concedere una proroga più di una volta. Tuttavia, ciascuna proroga ha una durata massima di un anno."

⁴² "4. Il Consiglio e la Commissione procedono a una valutazione globale equilibrata che tiene conto di tutti i fattori significativi, in particolare riguardo alla loro incidenza, in qualità di fattori aggravanti o attenuanti, sulla valutazione dell'osservanza dei criteri del disavanzo e/o del debito. Qualora lo Stato membro si trovi ad affrontare sfide sostanziali in materia di debito pubblico di cui al paragrafo 3, secondo comma, lettera a), del presente articolo, ciò è considerato un fattore aggravante fondamentale. Sviluppi congiunturali favorevoli in materia economica, di bilancio e finanziaria non sono considerati fattori attenuanti, mentre sviluppi sfavorevoli possono essere considerati quali fattori attenuanti."