

Vincoli europei di finanza pubblica e autonomia di bilancio. Una breve nota ricostruttiva*

di

Anna Maria Nico** e Giovanni Luchena***

SOMMARIO: 1. I vincoli di finanza pubblica tra tecnica e politica. – 2. La sorveglianza accentrata della Commissione. – 3. L'auspicata centralità dello Stato nelle decisioni di bilancio sui diritti a prestazione.

1. I vincoli di finanza pubblica tra tecnica e politica.

I vincoli di finanza pubblica posti a livello europeo, come è noto, incidono oggi in maniera decisiva sulle politiche e sulle procedure relativamente alle decisioni di bilancio.

Si tratta di un nucleo di norme, “consapevolmente” recepite nell’ordinamento costituzionale, attraverso cui si dettano indirizzi ben precisi, che rispondono ad un orientamento di fondo volto a ridurre ulteriormente l’autonomia politica degli Stati in materia di finanza pubblica.

Il graduale sviluppo di siffatte regole, molte delle quali peraltro determinate da una prassi ormai in via di consolidamento, ha consentito l’ampliamento della capacità di condizionamento degli organi finanziari UE, talvolta anche per effetto di una “colpevole” assenza: quella della politica e, quindi, dello Stato.

Un vuoto colmato da organi tecnici, ma con chiari contenuti politici, che ancor di più mortifica le istituzioni democratiche, ormai portate alle soglie di una sorta di assoggettamento alla realtà virtuale dei meta-mercati finanziari¹.

* Il contributo è frutto di riflessioni condivise. Ai fini accademici, il paragrafo 1 è da attribuire ad Anna Maria Nico, il paragrafo 2 a Giovanni Luchena, il paragrafo 3 ad entrambi gli autori.

** Professore ordinario di Diritto pubblico, Università degli Studi di Bari Aldo Moro, Dipartimento di Scienze politiche.

*** Professore associato di Diritto dell’economia, Università degli Studi di Bari Aldo Moro, Dipartimento di Economia e finanza.

¹ G. DI GASPARE, *Diritto dell’economia e dinamiche istituzionali*, Padova, 2017, 259 ss.

Fatto sta che, invero, la presunta neutralità tecnica è un chiaro “indizio” dell’esistenza di un governo dell’economia nient’affatto virtuale quanto ai suoi effetti nella realtà concreta.

Spesso, poi, in situazioni di difficoltà o di emergenza, che tuttavia sembrano essere diventate fisiologiche vista la loro ripetitività ed accettazione da parte delle istituzioni, viene in evidenza un metodo decisionale che si pone ben al di là della dialettica democratica: come è stato sostenuto, infatti, molte decisioni (in quelle circostanze, ma non solo) vengono assunte in un contesto composto da Capi di Stato e di governo (soprattutto dei ministri finanziari) ritenuto sostanzialmente «non democratic[o]»². Un *modus agendi* che sembra essere diventata la “normalità” in uno scenario di riferimento fluido e quasi del tutto privo di un “difensore d’ufficio” dello Stato: i partiti politici.

Essi, infatti, sembrano essere «disperatamente aggrappati ai rispettivi contesti nazionali e a calcoli di breve termine dettati dalla paura di provocare malcontento negli elettori» e «sono fuorviati dall’opportunismo che impone loro di rispondere alle preferenze *date* dagli elettori, sottraendosi alla sfida di *formare* tali preferenze, compito preminente dei partiti politici democratici»³.

E, peraltro, la mancanza di un solido e strutturato sistema europeo dei partiti – e quindi di una responsabilità politica, per dir così, assunta su base “europea” – rende questa situazione maggiormente permeabile rispetto al fenomeno sopra descritto, che ha portato alla sostanziale sottrazione della decisione di bilancio dal piano nazionale a quello sovranazionale.

E va aggiunto che la mancata europeizzazione dei partiti politici ha lasciato sul campo un ulteriore aspetto molto importante che è quello della insufficienza del conflitto politico⁴ (rimasto “acceso”, per la verità, solo sulle questioni relative alle politiche migratorie) che sembra essere invariabilmente annodato alle sole logiche nazionali, dove, però, si gioca una partita diversa e con regole diverse.

2. La sorveglianza accentrata della Commissione.

La crisi economico-finanziaria iniziata nel 2007 costituisce un punto chiave nella ricostruzione delle vicende sopra evocate.

Vi è stata la necessità di dotare gli Stati di norme sui comportamenti prudenziali da assumere per mettere in sicurezza i conti pubblici, falciati da anni di finanza “allegria” o comunque poco attenta alle dinamiche complessive a livello europeo.

Vi era la necessità, inoltre, di restituire credibilità alle istituzioni dinanzi ai *partner* internazionali e di ottemperare agli obblighi contratti in sede di Unione europea fra i

² J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Suhrkamp Verlag, Berlin, 2011, trad. it. C. MAINOLDI, Roma-Bari, 2012, 35.

³ C. OFFE, *L’Europa in trappola. Riuscirà l’Ue a superare la crisi?*, Bologna, 2014, 75-76.

⁴ È. BALIBAR, *Cittadinanza*, trad. it. di F. GRILLENZONI, Torino, 2012, 39.

quali quelli rivenienti dal c.d. *Fiscal compact* con il quale sono stati “invitati” gli Stati considerati “a rischio” a correggere, *preferibilmente* con una disposizione costituzionale, le norme concernenti i bilanci pubblici, portando all’introduzione del vincolo dell’equilibrio di bilancio⁵. E’ stato così avviato un percorso di riduzione progressiva del rapporto debito pubblico/prodotto interno lordo, che, per la verità non vede solo l’Italia vestire la maglia nera del superamento della soglia del 60 per cento⁶.

Invero, i parametri di convergenza stabiliti a Maastricht, quali elementi di transizione verso l’unione monetaria⁷, sono stati seguiti da una serie di misure aventi, tra l’altro, l’obiettivo del monitoraggio delle politiche economiche e, soprattutto, del controllo con riferimento alle situazioni di deviazione dai vincoli di bilancio. In generale, detti vincoli hanno imposto agli Stati la riduzione dei disavanzi eccessivi e di contenere il *deficit* e il debito pubblico entro i limiti concordati.

Molti Paesi europei hanno trovato difficoltà a realizzare la convergenza in tema di finanza pubblica, anche a causa delle asimmetrie fra le politiche fiscali nazionali, un nodo che sembra essere irrisolvibile ma che sta vedendo una azione alquanto *irruente* da parte della Commissione, anche tramite taluni sconfinamenti con riferimento al rispetto delle regole sull’armonizzazione.

Il *Patto di stabilità e crescita* ha quale suo presupposto il raggiungimento del pareggio o dell’avanzo di bilancio, a meno che situazioni di carattere eccezionale, come ad esempio la contrazione del P.I.L. o una calamità naturale, inducano al ricorso all’indebitamento. Esso è strutturato dalla Risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997, nel c.d. braccio preventivo⁸ e nel c.d. braccio correttivo⁹: la prima che ribadisce le funzioni degli Stati in materia di bilancio, confermandone la competenza a livello “interno” ma con l’impegno di conseguire, come si diceva, il pareggio o l’avanzo di bilancio, a correggere eventuali andamenti non in linea con gli obiettivi indicati, a porre rimedio ad eventuali disavanzi eccessivi, ad essere, per dir così, “sensibili” (cioè a dar seguito) gli “allarmi” segnalati dal Consiglio e ad approvare eventuali deroghe alla regola del disavanzo eccessivo solo in

⁵ I. CIOLLI, *The Balanced Budget Rule in the Italian Constitution: it ain't Necessarily so...Useful?*, in www.rivistaaic.it, 10 ottobre 2014; L. GRIMALDI, *Costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio dei bilanci e possibile "rilancio" del ruolo dello Stato nell'"ordinamento composito" europeo*, in www.rivistaaic.it, 20 marzo 2015.

⁶ G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012, 232.

⁷ M. DEGNI, *La governance europea di finanza pubblica*, in A. URICCHIO, V. PERAGINE, M. AULENTA (a cura di), *Manuale di scienza delle finanze, diritto finanziario e contabilità pubblica*, Molfetta (Ba), 2017, 605.

⁸ Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

⁹ Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

situazioni particolarmente gravi; il secondo, che trae la sua fonte dall'art. 121 TFUE sulla sorveglianza multilaterale, prevede un'azione di coordinamento fra i ministri economici, che obbliga ciascun Paese a presentare annualmente un Programma di stabilità che deve indicare a medio termine il saldo di bilancio prossimo al pareggio o all'avanzo, l'andamento del rapporto debito/PIL, i contenuti della manovra ed eventuali scenari alternativi; il terzo, in attuazione dell'art. 126 TFUE relativo al divieto di disavanzi eccessivi, prevede correzioni da un disavanzo superiore al 3 per cento.

Il c.d. Patto di stabilità e crescita II (2005) ha poi introdotto, a carico degli Stati e in forma differenziata per ciascuno di essi in ragione dell'eterogeneità finanziaria ed economica dei medesimi generata dall'ingresso nell'Unione di altri Paesi, l'obiettivo a medio termine con la finalità di assicurare un margine di sicurezza per quel che concerne il disavanzo rispetto al limite del 3 per cento del PIL (forbice tra il -1 per cento per i Paesi a basso indebitamento/elevato potenziale di crescita e il pareggio o l'attivo di bilancio per i Paesi fortemente indebitati/basso livello di crescita); favorire il processo verso la sostenibilità; tenere conto di spazi di manovra per il bilancio, in particolar modo per quanto concerne gli investimenti pubblici¹⁰.

Viene in evidenza, inoltre, come la modifica al Patto di stabilità e crescita modifichi il c.d. braccio correttivo, con lo scopo di "assistere" piuttosto che "punire" i Paesi in difficoltà. Vero è che la riforma del Patto è stata prevista per ragioni politiche considerato che tra il 2001 e il 2005 Francia e Germania, pur avendo registrato un indebitamento superiore al 3 per cento non sono state sanzionate a seguito della decisione assunta dall'Ecofin di interrompere temporaneamente la procedura¹¹.

Al Patto vanno aggiunti, per quel che qui interessa, ulteriori "strumenti" con cui si è dato corso ad una più stretta e coordinata politica avente quale obiettivo di fondo la prevenzione, la programmazione, il monitoraggio e il sistema sanzionatorio sulla "tenuta" dei conti pubblici da parte degli Stati e delle loro articolazioni territoriali¹².

Il controllo *ex ante* della sostenibilità e del rafforzamento della stabilità finanziaria introdotto dal c.d. «Patto euro plus» dell'11 marzo 2011; la prevenzione da situazioni derivanti dalla crisi dei debiti sovrani (c.d. «Six Pack»); l'istituzione del Fondo europeo per la stabilità finanziaria, poi sostituito dal Meccanismo europeo di stabilità, avente l'obiettivo di contribuire finanziariamente a sostenere Paesi in difficoltà al fine di evitare effetti di contagio in altri Paesi dell'Eurozona per giungere e, infine, il già ricordato *Fiscal compact* costituiscono gli strumenti più significativi irrigidimento dei vincoli di finanza pubblica.

¹⁰ M. DEGNI, *op. cit.*, 610-611.

¹¹ M. DEGNI, *op. cit.*, 614.

¹² R. VALICENTI, *Equilibrio di bilancio e consolidamento della finanza pubblica delle autonomie territoriali*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1, 2012, 2; B.L. BOSCHETTI, *Vincoli europei di bilancio, patti di stabilità, sistema delle autonomie*, in *www.federalismi.it*, 15 ottobre 2014.

3. L'auspicata centralità dello Stato nelle decisioni di bilancio sui diritti a prestazione.

Il dialogo/negoziazione tra il Governo e la Commissione nella redazione del bilancio (che viene avviata nel quadro del c.d. semestre europeo), anche in ordine a singole voci di spesa, riserva, dunque, una posizione sempre più residuale allo Stato¹³.

Emerge un quadro nel quale la Commissione rappresenta il vero perno della sorveglianza in materia di finanza pubblica, con un accentramento di funzioni davvero considerevole¹⁴.

Ne risulta una complessa "convivenza" del cosiddetto Patto di bilancio con la Costituzione, cioè, in definitiva, tra i principi del mercato aperto concorrenziale e della stabilità finanziaria e quelli tipici dello Stato costituzionale. Si tratta, in realtà, di interconnessioni funzionali ad un unico indirizzo consolidato: la politica finanziaria dello Stato è ormai definitivamente vincolata alle norme europee di riferimento e Governo e Parlamento svolgono funzioni meramente esecutive di un tracciato deciso in altra sede.

Tale circuito non esaurisce la capacità di attrazione verso il livello europeo delle politiche statali, nemmeno con le decisioni prese dalle Camere all'atto di approvazione del Documento di economia e finanza che rappresenta il momento di condivisione dell'indirizzo politico in materia finanziaria fra Governo e Parlamento.

Quest'ultimo, con il suo voto favorevole, condivide la manovra e dà "mandato", per così dire, al Governo di portare le istanze interne in sede eurounitaria. Sta di fatto, tuttavia, che in quella sede la decisione del Parlamento non è quasi mai difendibile allorquando vengono sollevate eccezioni o formulate richieste di modifica, anche eventualmente, all'impianto complessivo della manovra.

Il più delle volte, infatti, poco rimane da fare quando i "rilievi" formulati dai ministri finanziari europei "non potranno tenere conto" delle istanze nazionali: il Governo sarà "obbligato" ad ottemperarvi nonostante vi sia stata una discussione e un voto parlamentare precedente (cioè quello al D.E.F.). Non attenersi agli eventuali "suggerimenti" della Commissione – in realtà vere e proprie prescrizioni – potrebbe rappresentare un rischio finanziario per il Paese, esposto alle temperie che possono provocare i mercati finanziari. Ma, forse, come è stato sostenuto, la vera partita si gioca sul piano interno perché è lì che si tutelano le istanze dello Stato democratico-sociale, dove cioè si dovrebbe provare a risolvere i contrasti sussistenti tra il rigore delle logiche sottese al vincolo di bilancio e la garanzia dei diritti a prestazione¹⁵, la quale ultima dovrebbe rappresentare il vero baluardo quale strumento di difesa delle prerogative dello Stato .

¹³ S. FABBRINI, *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze*, in AA.VV., *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide. Il Filangieri*, Quaderno 2010, Napoli, , 46 ss.

¹⁴ C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015, 11.

¹⁵ I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012, 54.