



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PAVIA

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO, GIUSTIZIA PENALE E INTERNAZIONALE
CICLO XXX

VINCOLI AL BILANCIO DI RANGO COSTITUZIONALE. UNA
ANALISI GIURIDICA COMPARATA TRA IL MODELLO USA E IL
MODELLO EUROPEO.

RELATORE:
CHIAR.MO PROF. GIOVANNI CORDINI

COORDINATORE:
CHIAR.MA PROF.SSA CRISTINA CAMPIGLIO

Tesi di Dottorato di
Damiano Fuschi

Anno Accademico 2016/2017

Introduzione e premessa metodologica	7
---	----------

Il dilemma finanziario nella gestione dei bilanci pubblici. Il raggiungimento dell'efficienza economica tramite gli strumenti giuridici

PARTE PRIMA

GENESI E SVOLGIMENTO DEI VINCOLI DI BILANCIO COSTITUZIONALI: L'ORDINAMENTO
DEGLI STATI UNITI D'AMERICA

Capitolo I

Ordinamento Costituzionale dello Stato Federale e distribuzione dei poteri nel modello statunitense **15**

1.1	PROFILI DEFINITORI	15
1.2	ASSETTO DEI POTERI E DELLE COMPETENZE DELLE VARIE TIPOLOGIE DI GOVERNO LOCALE NEL SISTEMA DEGLI STATI FEDERATI	20
1.3	BENI PUBBLICI: ASPETTI DEFINITORI E GESTIONE DEGLI STESSI	21
1.4	ANALISI DELLE ESTERNALITÀ DI MERCATO E OTTIMIZZAZIONE DEI MERCATI PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	23

Capitolo II

Tipologie di Governo locale negli USA: una analisi relativa alla massimizzazione dell'efficienza finanziaria delle istituzioni **30**

1.1	ASPETTI CRITICI IN RELAZIONE ALLA DEFINIZIONE DEGLI SPAZI AMMINISTRATIVI NELL'ASSETTO DEI GOVERNI LOCALI	30
1.2	LE CONTEE	32
1.3	I GOVERNI MUNICIPALI	34
1.4	I GOVERNI CITTADINI O MUNICIPALITÀ	36
1.5	I DISTRETTI SCOLASTICI	37

Capitolo III

Evoluzione normativa del modello fiscale statunitense	39
1.1 LE FASI STORICHE DEL MODELLO FISCALE STATUNITENSE	39
1.2 L'ADOZIONE DEI VINCOLI AL BILANCIO	41
1.3 LE RIFORME COSTITUZIONALI COME UNICO MEZZO PER ELIMINARE LA "TAXLESS FINANCE"	48
1.4 EFFETTIVITÀ DEI VINCOLI COSTITUZIONALI AL BILANCIO	53
1.5 LA GRANDE DEPRESSIONE	54
1.6 CRISI FINANZIARIE DAL 1970 AD OGGI: I VINCOLI DI BILANCIO E I MODELLI FINANZIARI AFFERMATISI	56
1.7 ANALISI DEI VINCOLI AL BILANCIO: ALCUNI PROFILI COMUNI TRA IL CONTESTO STATUNITENSE DEL XIX SEC. E QUELLO EUROPEO DEL XXI SEC.	58
1.8 DISCIPLINA COSTITUZIONALE DEI VINCOLI DI BILANCIO	62

Capitolo IV

Prestito e limiti all'indebitamento nella pianificazione della spesa pubblica degli Stati federati	65
1.1 PROFILI COSTITUZIONALI	65
1.2 CLASSIFICAZIONE DEL DEBITO STATALE E LOCALE	67
1.2.1 I DEBITI DI BREVE PERIODO	67
1.2.2 I DEBITI DI LUNGO PERIODO	70
1.3 NATURA DELLE OBBLIGAZIONI	72
1.4 RENDIMENTI E TASSAZIONE FEDERALE	73
1.5 EFFETTIVITÀ DEI VINCOLI ALLA SPESA EFFETTUATA DA STATI FEDERATI E AMMINISTRAZIONI LOCALI E ADEMPIMENTO DELLE OBBLIGAZIONI EMESSE	76

Capitolo V

Giustiziabilità dei vincoli al bilancio, discrezionalità delle Corti, criticità applicative e proposte di riforma	83
1.1 RAPPRESENTANZA, DEMOCRAZIA E VINCOLI AL BILANCIO NEL RAPPORTO CON I PRINCIPI DELLA COSTITUZIONE ECONOMICA	83
1.2 ASPETTI CRITICI DEI VINCOLI COSTITUZIONALI E DELLA REGOLAZIONE DEI MERCATI	86
1.3 I FONDI SPECIALI: UNO DEI PRINCIPALI STRUMENTI CONFIGURATI PER AGGIRARE I VINCOLI DI BILANCIO COSTITUZIONALI	92
1.3.1 FINANZIAMENTO DEL DEBITO A LIVELLO STATALE: CONVENTION CENTER AUTHORITY V. ANZAI	93
1.3.2 FINANZIAMENTO DEL DEBITO A LIVELLO LOCALE: CITY OF HARTFORD V. KIRLEY	101
1.3.3 CONTRATTI DI ACQUISTO DI SERVIZI: UN ALTRO STRUMENTO PER AUTORIZZARE IL DEBITO AGGIRANDO IL VINCOLO COSTITUZIONALE	104
1.4 AUTORITÀ PUBBLICHE INDIPENDENTI E LIMITI AL DEBITO. ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA NON APPLICAZIONE DELLE CLAUSOLE COSTITUZIONALI E PROFILI DI CIRITICITÀ IN RELAZIONE ALLA RAPPRESENTANZA DEMOCRATICA	105
1.5 CONSEGUENZE DERIVANTI DALL'ELUSIONE DEI VINCOLI COSTITUZIONALI IN MATERIA DI INDEBITAMENTO	111
1.6 VINCOLO AL BILANCIO E COSTITUZIONE FEDERALE: LA PROPOSTA DI RIFORMA E LE PROBLEMATICHE RELATIVE	117
1.7 IPOTESI DI RIFORMA DELLA COSTITUZIONE FEDERALE: LA DIMENSIONE DEL RISCHIO	118

PARTE SECONDA:

UNA ANALISI COMPARATIVA DELLE PRINCIPALI ESPERIENZE EUROPEE, COMUNITARIE E NAZIONALI

Capitolo VI

Genesi e sviluppo delle norme fiscali. Il rapporto tra crisi delle finanze pubbliche a livello nazionale e subnazionale e l'evoluzione normativa. 124

1.1	TENDENZE GLOBALI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE DELLE NORME FINANZIARIE	124
1.2	MONITORAGGIO E GESTIONE DEL DEFICIT NEL SISTEMA UE: GLI ORGANI PREPOSTI A TALE SCOPO	128
1.3	IL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA	132
1.4	LA PERFORMANCE FISCALE DEGLI STATI MEMBRI DELL'UE E LE CRITICITÀ CHE HANNO AVVIATO L'ITER DI RIFORMA	136
1.5	REGOLE FISCALI E PROCEDURA DI BILANCIO	137
1.6	LE RISPOSTE DEL DIRITTO COMUNITARIO ALLA CRISI FINANZIARIA	141
1.7	MECCANISMI LEGISLATIVI FINALIZZATI AD ARGINARE GLI EFFETTI DELLA CRISI FINANZIARIA NELL'EVOLUZIONE DEL QUADRO ORDINAMENTALE EUROPEO	148
1.8	IL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ	150
1.9	SIX-PACK	151
1.10	LA RATIFICA E L'IMPLEMENTAZIONE DEL <i>FISCAL COMPACT</i> .	153

Capitolo VII

Le riforme costituzionali negli Stati Membri dell'Unione Europea 157

1.1	IL VINCOLO DI BILANCIO NELLA TRADIZIONE COSTITUZIONALE ITALIANA	157
1.1.1	IL QUARTO COMMA DELL'ART. 81	161
1.1.2	LA RIFORMA COSTITUZIONALE E L'INTRODUZIONE DEI VINCOLI ALL'INDEBITAMENTO IN ITALIA	167

1.2	RIFORMA COSTITUZIONALE E PAREGGIO DI BILANCIO IN GERMANIA	179
1.2.1	FODERALISMUSREFORM E STABILITATSRATSGESETZ	184
1.3	RIFORMA E PAREGGIO DI BILANCIO IN SPAGNA	192
1.4	LA MANCATA RIFORMA IN FRANCIA E L'ENTRATA IN VIGORE DELLA LOI ORGANIQUE	203
1.5	LA GIURISPRUDENZA DI CORTI E TRIBUNALI COSTITUZIONALI DURANTE LA CRISI FINANZIARIA	211
1.5.1	IL CASO GRECO	214
1.5.2	IL CASO PORTOGHESE	219
Capitolo VII		
I fiscal council		223
1.1	GLI ORGANISMI PREPOSTI AL CONTROLLO FISCALE	223
1.2	I REQUISITI DI OPERATIVITÀ NECESSARI PER I FISCAL COUNCIL: INDIPENDENZA, COMPOSIZIONE E ACCOUNTABILITY	227
1.2.1	IL FISCAL COUNCIL IN ITALIA (IPB)	231
1.3	PROCEDURE DI NOMINA E FUNZIONI	235
1.4	I FISCAL COUNCIL NELL'ESPERIENZA DEGLI STATI MEMBRI DELL'UE	240
Conclusioni		247
Bibliografia		258
Giurisprudenza essenziale		281

INTRODUZIONE E PREMESSA METODOLOGICA

IL DILEMMA FINANZIARIO NELLA GESTIONE DEI BILANCI PUBBLICI. IL RAGGIUNGIMENTO DELL'EFFICIENZA ECONOMICA TRAMITE GLI STRUMENTI GIURIDICI

L'oggetto che la presente ricerca si prefigge di indagare è l'effettività dei vincoli di bilancio posti nelle Costituzioni di diversi ordinamenti. Lo spunto iniziale per questo studio è, senza dubbio, l'introduzione nel contesto europeo del c.d "Fiscal Compact", il quale ha portato gli Stati membri a rivedere le proprie Carte costituzionali al fine di introdurre il principio sopra citato. Lo studio delle molteplici criticità e fattispecie che derivano dal rapporto diadico, oggi sempre più forte, tra diritto ed economia nel contesto giuridico globale¹, ha reso necessario espandere il campo della ricerca al modello statunitense, contesto nel quale possiamo individuare l'origine dei vincoli costituzionali all'indebitamento.

La necessità di analizzare, specialmente per il comparatista, il legame indissolubile, che si ravvisa nel contesto contemporaneo, tra diritto ed economia, è oggi necessario². Necessità che deriva da una

¹ Cassese, S. (2003). Lo spazio giuridico globale. Laterza.

² Grossi, P.(2002) . Globalizzazione, diritto, scienza giuridica. Il Foro Italiano, 151-152.

Sulle origini di questo aspetto del diritto costituzionale si veda: Pagano, U. (1994). Economia e diritto. Università degli studi di Siena; Posner, E. A., & Parisi, F. (Eds.). (2001). Law and economics; Ashgate; Jolls, C., Sunstein, C. R., & Thaler, R. H. (1998). A behavioral approach to law and economics; Ellickson, R. C. (1998). Law and economics discovers social norms. The Journal of Legal Studies, 27(S2), 537-552.

serie di mutamenti di carattere sociale, economici e giuridici tra loro dipendenti. Da questa dipendenza derivano le scelte dell'Unione Europea che hanno portato ad una caratterizzazione sempre più tecnica del diritto³ in corrispondenza dell'evoluzione del concetto di bilanciamento operato dalla giustizia costituzionale⁴ e alla ricerca dell'efficienza economica tramite la norma.

Lo studio degli strumenti propri del diritto, finalizzati a raggiungere l'efficienza economica, portano il giurista a considerare una serie di problematiche generali ancor prima di analizzare e ipotizzare uno strumento legislativo. Pur rimanendo una costante dei Governi di tutto il mondo, la ricerca dell'efficienza economica assume importanza rilevante in momenti di grande recessione e, a partire dagli anni '70 del XX sec. e si configura come indirizzo di studio con propria autonomia tra le scienze giuridiche. Prima di affrontare l'analisi sistematica della relazione tra strumenti correttivi della finanza pubblica e le Costituzioni degli Stati analizzati in questo studio, occorre analizzare la *ratio* giuridica di questi strumenti.

Un primo interrogativo si può individuare nella relazione che porta a trasformare in norma giuridica il concetto di efficienza economica.

³ Sordi, B. (2003). Il "Centro di studi per la storia del pensiero giuridico moderno". *Historia Constitucional*, (4), 449-460.

⁴ A. Morrone, Bilanciamento, voce, in *Enc. giur.*, Ann. II, 2008.

L'analisi economica fornisce sofisticati strumenti che possono consentire di prevedere gli effetti di una determinata norma in termini quantitativi, questo aspetto, senza dubbio, è uno dei fattori che porta a ricercare l'efficienza e a istituzionalizzarla.

Il legislatore, potendo descrivere le differenti conseguenze di una scelta normativa, si trova nella condizione di considerare diversi scenari che possono essere più o meno desiderabili in relazione a una serie di fattori contingenti che esulano dalle considerazioni tecniche del giurista. Una norma è per definizione prescrittiva, quindi, a differenza del modello economico che influenza il legislatore, non si limita a dire “come potrebbe essere” ma decide cosa “dovrà essere”. Pertanto la problematica teorica che sorge è riferibile all'utilizzo del parametro dell'efficienza economica, che deve essere utilizzata come formante normativo per distinguere tra le conseguenze desiderabili o meno di una decisione di carattere legislativo.

L'efficienza economica come “caratteristica generale” di una norma è il principale aspetto dibattuto in sede di approvazione e il principale strumento di persuasione nei confronti del “*decision maker*”: dimostrata l'efficienza della norma, a meno di chiari profili di incostituzionalità, si procederà all'approvazione della norma “più efficiente”. Questa caratteristica riduce in maniera drastica la discrezionalità dell'organo legislativo dello Stato.

Utilizzare come parametro primario aspetti propri di altre scienze sociali, come in questo caso l'Economia, per l'elaborazione di leggi costituzionali o di rango analogo o, ancor peggio, per riforme del Testo Fondamentale, lede il carattere di generalità e astrazione che deve essere proprio della norma poiché, in tal modo, si va a legare indissolubilmente un aspetto normativo ad esigenze contingenti. Questo fenomeno è ravvisabile in tutti gli ordinamenti contemporanei e, in particolar modo, nelle Carte fondamentali dei Paesi approdati recentemente alla democrazia, che, prendendo la strada dell'elefantiasi giuridica, producono testi costituzionali di cinquecento e più articoli, cercando di andare a normare ogni aspetto particolare funzionale alla libertà politica acquisita, senza fissare i principi ispiratori dello Stato.

L'errore teorico in cui si può incorrere andando a scrivere una norma secondo i parametri dell'efficienza economica è quello di assolutizzare un parametro positivo che inevitabilmente porterà a effetti, seppur non previsti e non auspicabili, di tipo soggettivo, pertanto il parametro in oggetto, una volta trasformato in norma, non renderà l'obbligo normativo più oggettivo rispetto ad obblighi scaturiti da altri parametri. Inoltre, la "superiorità oggettiva" di questo parametro, non comporta necessariamente dei vincoli decisivi nella valutazione di tutti quei parametri non valutabili in termini di mercato, per questo motivo

la differenza formale tra le norme atte a generare “efficienza economica” e norme di carattere differente, spesso, hanno differenze sostanziali minime. Ciò avviene poiché l’efficienza economica, anche quando è perseguita tramite politiche di austerità, diventa un manifesto politico più che uno strumento reale.

Lo studio di situazioni fattuali tramite i sofisticati metodi di analisi economica è spesso utile a fornire un grado di comprensione più approfondita rispetto all’utilizzo dei soli metodi della scienza giuridica; tuttavia, un grado di comprensione più approfondito di una problematica non deve essere confuso con la certezza di aver trovato necessariamente risposte a quella fattispecie.

L’uso dell’analisi economica in concerto con il metodo giuridico per la produzione di norme, anche diverse da quelle finalizzate all’efficienza, se non assolutizzato, può certamente concorrere ad eliminare molti aspetti di incertezza.

Lo studio qui operato, tramite gli strumenti propri del diritto comparato, ci consente di cogliere da una esperienza consolidata, come quella statunitense, i punti critici⁵ di una riforma (*i.e* il Fiscal Compact)

⁵ Sulle finalità del diritto comparato si veda Di Ruffia, P. B. (1988). Introduzione al diritto costituzionale comparato: le "forme di stato" e le "forme di governo", le costituzioni moderne. Giuffrè.

che non ha tenuto conto di molti aspetti congiunturali propri di un diverso contesto sociale.

La ricostruzione storica di questi eventi e l'effettività di questi interventi nell'economia tramite l'analisi della giurisprudenza consentono di ricostruire anche un monito per il legislatore e il giudice nazionale degli Stati membri dell'Unione europea che si trovano ad operare in un contesto ancora acerbo se riferito all'esperienza dei vincoli posti al bilancio con rango costituzionale.

Tramite approcci differenti, da un lato l'analisi della norma intesa in senso verticale, cioè tramite l'analisi degli effetti immediati che si riverberano su una data comunità e, dall'altro tramite il formante sociale che ci consente di ravvisare aspetti normativi analoghi in contesti differenti, si vanno ad individuare i confini della ricerca e, una volta definiti questi la sfida maggiore resta quella di individuare possibili linee evolutive proprie del diritto costituzionale. In dottrina, si ravvisa a tal riguardo, «la costruzione di una rinnovata cultura del diritto costituzionale»⁶. In tal senso è necessario – tra le diverse indicazioni formulate – tornare a porre l'attenzione sulla teoria

⁶ L. Antonini (a cura di), (2016), La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo, Il Mulino.

dell'interpretazione⁷ e il ruolo delle Corti nel compensare le carenze del legislatore⁸.

⁷ Ex multis: Betti, E. (1971). Interpretazione della legge e degli atti giuridici:(teoria generale e dogmatica). A. Giuffrè.

⁸ Kelsen, H. (1981). La giustizia costituzionale (1928).

PARTE PRIMA

GENESI E SVOLGIMENTO DEI VINCOLI DI BILANCIO
COSTITUZIONALI NELL'ORDINAMENTO DEGLI
STATI UNITI D'AMERICA

CAPITOLO I

ORDINAMENTO COSTITUZIONALE DELLO STATO FEDERALE E DISTRIBUZIONE DEI POTERI NEL MODELLO STATUNITENSE

Sommario: 1.1. Profili definatori; 1.2. Assetto dei poteri e delle competenze delle varie tipologie di governo locale nel sistema degli stati federati; 1.3. Beni pubblici: aspetti definatori e gestione degli stessi; 1.4. Analisi delle esternalità di mercato e ottimizzazione dei mercati per le pubbliche amministrazioni

1.1 Profili definatori

Il Governo⁹ influenza la vita dei propri consociati sotto molteplici aspetti. Storicamente, tra i suoi ruoli principali possiamo individuare la protezione dei cittadini e l'erogazione di servizi altrimenti non fruibili dalla comunità. Di converso, il Governo può essere anche un limite alla scelta individuale, infatti, per proteggere o assistere determinati gruppi sociali è necessario limitare l'azione di altri.

⁹ Sul concetto di Governo, si rimanda, ex multis, per il modello statunitense a: Kelly, A. H., & Harbison, W. A (1963). *The American Constitution: its origins and development* (Vol. 1). Norton; Seidman, H. (1975). *Politics, position, and power: The dynamics of federal organization*. Oxford University Press; Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. Sul concetto di Governo e il suo sviluppo costituzionale: Mortati, C. (1973). *Lezioni sulle forme di governo*. Cedam; Galizia, M. (2007). *Forme di stato e forme di governo. Nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano; Crisafulli, V. (1985). *Stato, popolo, governo: illusioni e delusioni costituzionali*. Giuffrè; Di Ruffia, P. B. (1988). *Introduzione al diritto costituzionale comparato: le "forme di stato" e le "forme di governo"*, le costituzioni moderne. Giuffrè; Giannini, M. S. (1950). *Prefazione a Burdeau G. Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*. Duverger, M. (1986). *Pour affermir l'État de droit*. *Commentaire*, (4), 708-711; Stewart, M. (1959). *Modern forms of government: a comparative study* (Vol. 4). G. Allen & Unwin.

Lo studio del processo legale tramite cui si conferisce al Governo la prerogativa di provvedere ai beni e servizi e alla protezione dei cittadini e, conseguentemente, con cui si può limitare l'azione del Governo nel condizionare la vita dei propri consociati, consente di individuare la legittimazione di tali diritti. Diritti legittimati, *in primis*, dalle previsioni costituzionali in materia. Al fine di questo studio, in cui si farà spesso riferimento al Governo locale, termine generico che racchiude una moltitudine di Enti, è utile ricordare che nel sistema degli Stati Uniti, con questo termine, andiamo ad individuare più di 85000 entità statali, tra cui 3000 Contee, 19000 municipalità, 17000 aree cittadine, 14000 distretti scolastici e 32000 Distretti speciali¹⁰. Ogni Governo locale ha la potestà di erogare beni e servizi e di imporre oneri. In riferimento a queste tematiche, i Governi locali giocano un ruolo fondamentale per espletare al meglio l'azione governativa in materia di legalità, imparzialità, ed efficienza. L'ordinamento dei Governi locali implementa, necessariamente, una visione politica che si modella e si origina nell'alveo di diverse discipline, quali, oltre al diritto, l'economia politica e la teoria politica¹¹. Questi principi, derivanti da diverse discipline, ci consentono di individuare le funzioni dei Governi locali e, conseguentemente, valutarne l'efficienza. L'influenza di diverse

¹⁰ Gillette, C. P. (1994). *Local Government Law: Cases and Materials*. Little, Brown.

¹¹ Farber, D. A., & Frickey, P. P. (1991). *Law and public choice: a critical introduction*. University of Chicago Press.

discipline rende complesso individuare un indirizzo dottrinale, di diritto costituzionale, consolidato nel contesto statunitense riguardante l'efficienza e il ruolo dei Governi locali. Al fine di tracciare una sistematica organica, a livello legale, della distribuzione del potere e del ruolo di questi organi amministrativi è necessario fare riferimento a dottrina risalente nel tempo¹². Al fine di ottenere un quadro completo utile per lo studio delle problematiche connesse alla tassazione e all'indebitamento è necessario focalizzarsi sugli aspetti legati al ruolo che i Governi locali svolgono nell'espressione della democrazia partecipativa¹³. Possiamo ravvisare questa tendenza analitica anche a livello giurisprudenziale: i Giudici considerano le unità locali, innanzitutto, aree in cui si espleta la vita pubblica dei cittadini, i quali svolgono un ruolo significativo di “*self-government*”¹⁴. Assetti governativi centralizzati sono troppo dispersivi e impersonali per consentire un ruolo di partecipazione attivo dei cittadini. I Governi locali, per tali ragioni, consentono al singolo individuo di sviluppare un terreno comune di interazione sociale, di interagire con gli altri componenti

¹² Handlin, O., & Handlin, M. F. (1969). *Commonwealth: A Study of the role of Government in the American Economy: Massachusetts, 1774-1861* (Vol. 734). Belknap Press; Moak, L. L., & Hillhouse, A. M. (1975). *Local Government Finance: Concepts and Practices*. Municipal Finance Officers Association of US and Canada; Frug, G. E. (1984). The city as a legal concept. In *Cities of the Mind* (pp. 233-290). Springer US;

¹³ ex multis Bobbio, L. (2006). Dilemmi della democrazia partecipativa. *Democrazia e diritto*.

¹⁴ Gillette, C. P., & Thomas, D. Hopkins.(1987). Federal user fees: A legal and economic analysis. *Boston University Law Review*, 67(5), 795-874.

della società e, così, sviluppare un senso di appartenenza alla comunità. Pertanto, in quest'ottica, se individuiamo nel governo locale la funzione primaria della vita democratica, è auspicabile un livello di autonomia notevole dal Governo centrale al fine di progettare *ad hoc* l'assetto legale più vicino alle necessità di una comunità¹⁵.

Dottrina minoritaria¹⁶, pur considerando fondamentale l'indipendenza e la centralità dei Governi locali, individua l'*output* di una policy di questo tipo in obiettivi più "prosaici". Gli organismi di governo locale, infatti, sono considerati migliori dei meccanismi del libero mercato per provvedere alla corretta allocazione di beni e servizi. Giudici e accademici che si collocano in questo filone dottrinale cercheranno di perseguire il massimo livello di autonomia dal Governo federale al fine di raggiungere l'obiettivo di espandere maggiormente le possibilità offerte dal mercato piuttosto che rafforzare la coesione dei gruppi sociali. In questo scenario si registra anche un intervento preponderante del Governo nello svolgimento del mercato privato.

Un altro aspetto cruciale, al fine di comprendere al meglio il rapporto tra Governi locali e potere centrale nella distribuzione delle

¹⁵ Alexander, G. S. (1989). Dilemmas of group autonomy: Residential associations and community. *Cornell L. Rev.*, 75, 1.

¹⁶ Barber, B. (2003). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Univ of California Press; Hutchinson, A. C., & Green, L. J. (Eds.). (1989). *Law and the Community: The End of Individualism?*. Carswell.

risorse e, conseguentemente, il grado di effettività dei freni costituzionali all'indebitamento e le problematiche che sorgono attorno ad essi, è legato alla pianificazione delle policy relative ai servizi e ai beni che la comunità si aspetta di ricevere dallo Stato (nelle varie declinazioni di autonomie locali) e il differenziale che queste politiche possono creare tra diversi gruppi di comunità. Per questo motivo, come verrà analizzato in dettaglio in seguito, la costruzione di grandi opere o l'erogazione di servizi crea un *vulnus* tra chi ne può usufruire direttamente e chi viene escluso dal vantaggio derivante dall'investimento pubblico. Per questa ragione la problematica si estende al livello di tassazione e al principio di eguaglianza¹⁷ in esso contenuto.

¹⁷ Sul principio di eguaglianza si rimanda, ex multis, per la dottrina italiana a (Paladin, 1965) per cui il principio di eguaglianza è direttamente limite alla legge, perché impone ad essa il carattere della «piena ed effettiva generalità d'ogni singola norma giuridica, ossia l'universalità di ciascuna disciplina; ad esclusione di qualsiasi legge speciale, che, difettando di giustificatezza, presenti i caratteri del privilegio». Il principio costituzionale d'eguaglianza, Giuffrè, Milano, 1965, 147; (Mortati, 1962) ci fornisce una nozione più incisiva dell'eguaglianza come limite all'arbitrio del legislatore, assoggettato al principio di ragionevolezza: al legislatore, cioè, è imposto l'obbligo di «non violare le regole della logica, che costituisce un limite giuridico all'esercizio di ogni attività discrezionale: con la conseguenza di considerare invalida la legge che disponga trattamenti differenziati per determinate categorie di rapporti allorché dello stesso suo testo o da altre disposizioni ad esso collegate risulti l'inesistenza delle peculiarità dei rapporti regolati (...) o pure quando tali peculiarità appaiono prima facie prive di ogni carattere di ragionevolezza, Istituzioni di diritto pubblico, Cedam, Padova, 1962.

Sul sistema statunitense si rimanda a (Thorpe, 1909) che, in particolare, tratta l'eguaglianza e l'uniformità del sistema di tassazione su tutto in territorio del commonwealth.

1.2 Assetto dei poteri e delle competenze delle varie tipologie di Governo locale nel sistema degli Stati federati

Come già evidenziato, una importante problematica riguardante la progettazione istituzionale dello Stato si riscontra nella assegnazione delle competenze e nella distribuzione spaziale delle entità governative che devono essere disposte al meglio per incontrare i bisogni della comunità. La problematica finanziaria è, certamente, sullo sfondo di ogni politica attuata dai Governi locali, per questo motivo è necessario valutare le problematiche ravvisabili, in generale, nel perseguimento di politiche il più possibili inclusive per la comunità locale e, in particolare, in un contesto che presenta vincoli garantiti dalla Costituzione in materia di indebitamento.

La netta separazione di competenze tra il livello centrale e locale negli Stati Uniti si può ascrivere all'impianto dottrinario tracciato da diversi autori che hanno forgiato il pensiero liberale statunitense¹⁸.

Partendo dall'assunto teorico che beni e servizi sono, generalmente, demandati alla gestione locale al fine di perseguire la massima efficienza, avrebbe poco senso, infatti, investire il Governo

¹⁸ De Tocqueville, A. (1899). *De la démocratie en Amérique* (Vol. 1). Colonial Press; Mill, J. S. (1966). *On liberty*. In *A selection of his works* (pp. 1-147). Macmillan Education UK; Rosenblum, N. L. (1998). *Membership and morals: The personal uses of pluralism in America*. Princeton University Press; Madison, J. (1906). *The Writings of James Madison: 1790-1802* (Vol. 6). GP Putnam's Sons; New York;

nazionale di questioni inerenti la gestione del territorio o l'allocazione delle risorse, si possono, pertanto, delineare diversi profili dottrinali.

Anche in contesti ottimali, in cui è largamente accettata l'idea che gli obiettivi di politica locale vengano gestiti da un governo locale, si riscontrano problemi di implementazione. Queste criticità, largamente analizzate dal punto di vista di diffusione del potere, mettono in evidenza diversi profili riguardanti la gestione ottimale delle risorse in un contesto in cui la spesa è vincolata a un imperativo costituzionale di freno all'indebitamento.

1.3 Beni pubblici: aspetti definatori e gestione degli stessi

Beni e servizi che ricadono sotto la classificazione di “bene pubblico” spesso sono insufficienti poiché, a causa delle caratteristiche che li connotano, gli individui tendono a non palesare il loro interesse nei confronti di questa categoria nel mercato. I beni pubblici tendono ad essere “non rivali” nel consumo. La fruizione di una unità di questo bene non preclude la possibilità di un altro individuo di godere del bene stesso¹⁹. È verosimile, però, la condizione per cui si debba escludere un secondo utilizzatore del bene. Tuttavia, una ipotesi di questo tipo è

¹⁹ Kaul, I., & Mendoza, R. U. (2003). Advancing the concept of public goods. *Providing global public goods: Managing globalization*, 78, 95-98.

remota, poiché, solitamente, il godimento di un bene pubblico non preclude l'utilizzo e il godimento del bene da parte di altri utilizzatori²⁰.

Secondo autorevole dottrina²¹ il bene pubblico, caratterizzato come un bene non rivale, può presentare dei profili di improduttività per la comunità: se un bene, come ad esempio un ponte a pedaggio poco trafficato, genererà un rapporto negativo tra il capitale investito per realizzare l'opera, il ritorno economico e l'utilità marginale che crea. Certamente, anche se il costo marginale di ogni utilizzatore è prossimo allo zero, il costo di realizzazione di un'opera che si configura come bene pubblico a servizio di una comunità può essere rilevante. Questi costi di realizzazione devono essere programmati e, in un contesto costituzionale di freno all'indebitamento, devono essere indicati nel progetto di spesa i mezzi per farvi fronte. È facile supporre come la sola garanzia dei proventi di una tariffa per la fruizione del bene non è sufficiente a garantire la spesa, pertanto, a garanzia dell'indebitamento si dovrebbe prevedere una tassa *ad hoc*, ipotesi,

²⁰l'utilizzatore iniziale potrebbe soffrire di un senso di invidia o fastidio generato dal desiderio di avere un accesso esclusivo al bene. Tuttavia, se il secondo utilizzatore può trarre godimento dal bene senza precludere o condizionare l'esperienza di utilizzo del primo utilizzatore, il desiderio egoistico di fruizione esclusiva non deve essere considerata.

²¹ Ex multis cfr. Richard Abel Musgrave, (1941). "The Planning Approach in Public Economy: A Reply," *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, vol. 55(2), pages 319-324; Charles M. Tiebout,(1956). "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 64, pages 416-416; Richard Sturn,(2010). "Public goods' before Samuelson: interwar Finanzwissenschaft and Musgrave's synthesis," *The European Journal of the History of Economic Thought*, Taylor & Francis Journals, vol. 17(2), pages 279-312.

questa, che porterebbe a sviluppare criticità in merito al principio di uguaglianza²².

Come già osservato, l'imposizione di nuove tasse a livello locale genera problematiche in merito all'osservazione del principio di uguaglianza poiché, un bene pubblico, a causa della natura di non rivalità, può essere utilizzato da chiunque. Il principio di eguaglianza sostanziale e formale viene violato nella misura in cui abitanti di territori limitrofi che non hanno subito un inasprimento delle imposte per la realizzazione del bene pubblico ne potrebbero trarre, comunque, un giovamento dal suo utilizzo. Situazione esacerbata in presenza di beni non escludibili²³.

1.4 Analisi delle esternalità di mercato e ottimizzazione dei mercati per le pubbliche amministrazioni

La sola azione dei mercati può rivelarsi debole nell'allocare in maniera ottimale delle risorse scarse necessarie a una collettività. Le transazioni non possono riflettere i costi sociali e i benefici che da esse si generano²⁴.

²² Ibid n. 9

²³ Bollens, S. A. (1997). Concentrated poverty and metropolitan equity strategies. *Stan. L. & Pol'y Rev.*, 8, 11.

²⁴ Gillette, C. P. (1988) (Monkkonen, 1995) (Poterba, 1999) (Poterba, 1999). Plebiscites, participation, and collective action in local government law. *Michigan Law Review*, 86(5), 930-988.

La fattispecie che meglio spiega le problematiche connesse alle esternalità che genera il mercato e le conseguenze che ricadono sulla collettività ascrivibile al controllo di un Governo locale si possono individuare nell'attuazione delle politiche ambientali connesse alla riduzione dell'inquinamento.

Consideriamo il processo di produzione di un bene che genera agenti inquinanti che inficiano la qualità della fornitura idrica di una comunità, condizione che interessa solamente gli approvvigionamenti a valle del sito industriale, danni quantificabili in X€ e facilmente eliminabili investendo meno di X€ in tecnologie di controllo dell'inquinamento. Da una prospettiva esclusivamente sociale sarebbe auspicabile l'investimento in tecnologia di contenimento degli agenti inquinanti, tuttavia, gli scenari che gli attori possono intraprendere sono molteplici. Consideriamo, ad esempio, che i prodotti dell'impianto in oggetto vengano venduti solamente a persone che vivono a monte del sito industriale, in questa situazione non c'è nessun interesse economico evidente ad installare e investire in impianti di contenimento degli agenti inquinanti. I clienti saranno contenti di pagare un prezzo vantaggioso e il produttore di mantenere un certo guadagno, quindi, la mancata installazione di un impianto di controllo non genera perdite, mentre l'installazione di un impianto di depurazione, che porterebbe a un conseguente innalzamento del prezzo del bene prodotto e a una

perdita di clienti che non accettano di pagare un prezzo maggiore per coprire i costi dell'impianto di depurazione, andrebbe a generare delle perdite.

L'inquinamento generato dall'impianto, tuttavia, potrebbe creare una situazione di pericolo per i lavoratori impiegati in questa produzione e, una volta a conoscenza di questi rischi, essi cercherebbero di contrattare un salario superiore per l'esposizione ad agenti potenzialmente nocivi. Seguendo la stessa logica i lavoratori potrebbero accettare un salario inferiore a quello attuale se si andrebbe a garantire la salubrità del luogo di lavoro tramite l'installazione di un impianto di depurazione. Se i costi dell'impianto di depurazione dovessero essere inferiori al costo derivante dall'aumento di salario richiesto si dovrebbe, verosimilmente, procedere all'installazione dell'impianto, poiché la conseguenza più grave di questa politica aziendale sarebbe quella di perdere i lavoratori migliori che opterebbero per un nuovo posto di lavoro. Giunti a questa situazione, nel momento in cui il direttore della nostra azienda inquinante decide di applicare una politica di contenimento dell'inquinamento si crea una situazione favorevole anche per quelle persone che abitano a valle del sito industriale. Questa situazione, tuttavia, non riflette gli interessi degli abitanti.

Consideriamo adesso una situazione più complessa.

Il direttore del sito industriale deve decidere tra due tipologie di impianto di riduzione degli agenti inquinanti: una eliminerebbe l'inquinamento all'interno del sito lavorativo e ridurrebbe, senza eliminare, l'inquinamento generato all'esterno; l'altra, più costosa, eliminerebbe l'inquinamento generato anche all'esterno.

In questa situazione, in cui assumiamo che tutti i lavoratori vivano a monte dell'impianto, non ci sarà interesse per la tecnologia più costosa poiché i salari sarebbero ridotti al fine di finanziare l'impianto più costoso e nessuno delle parti interessate nella contrattazione ne riceverebbe un vantaggio, pertanto si andrebbe ad installare la tecnologia meno costosa, generando, comunque, un vantaggio per le persone che vivono a valle dell'impianto senza che queste siano state coinvolte nella questione.

Continuando con l'esempio del sito produttivo, dobbiamo considerare la volontà del *decision maker* a mantenere una condotta che genera una esternalità negativa in relazione alla condotta degli attori che subiscono le conseguenze di questa azione.

Immaginiamo che l'entità della problematica che affligge le persone che vivono a valle del sito sia talmente rilevante, anche dopo l'installazione della tecnologia che riduce le emissioni, da spingere parte degli abitanti a valutare di organizzarsi in un gruppo finalizzato a contrattare con l'azienda per offrire una compensazione finalizzata

all'installazione della tecnologia più costosa. L'effetto dell'inquinamento sulla vita di ogni singolo cittadino, tuttavia, potrebbe essere variabile e avvertito in maniera differente, tanto da non garantire che ogni singolo individuo sia disposto a sostenere i costi di una contrattazione con l'azienda inquinante. In questo contesto ogni individuo aspetterà che altri si coalizzino e si facciano carico dei costi iniziali per portare a termine l'azione sperando di ottenere, comunque, i benefici senza impegnarsi in alcun modo (fenomeno del *free ride*), così nessun gruppo si formerà e l'azienda potrà inquinare poco, senza quindi allarmare la popolazione, in maniera costante. Questa situazione, ascrivibile alla situazione del dilemma del prigioniero, rischia di paralizzare la società, infatti, come accennato nella premessa di questo esempio, il mercato non è sufficiente a regolare situazioni di questo tipo. Il potere pubblico, nell'accezione di Governo locale, pertanto, dovendo allocare delle risorse per contrastare varie situazioni che possono avvantaggiare più o meno diversi gruppi si troverà in una situazione analoga a quella del dirigente di azienda che cercherà di minimizzare i costi e l'effetto dell'esternalità negativa senza doverla per forza eliminare in un contesto di vincoli rigidi all'indebitamento²⁵. È facile

²⁵ Per le problematiche relative all'ambiente, connesse ai vincoli di bilancio in relazione alla possibilità o meno di attuare politiche green si veda: Carraro, F., & Zatti, A. (2012). Decentralized environmental taxation: a preliminary assessment. *Carbon Pricing, Growth and the Environment*, 11, 33; Econometrics, C. (2011). *Studies on Sustainability Issues: Green Jobs, Trade and Labour*. European Commission DG

intuire, quindi, la necessità di contestualizzare il vincolo di bilancio in un contesto federale, in cui il Governo centrale può intervenire per arginare situazioni potenzialmente pericolose per la comunità in generale senza dover rispondere a logiche di mercato. Il Governo che si trova a gestire una situazione analoga a quella qui delineata non può avviare un processo legislativo volto a normare un determinato campo rispondendo solamente alle logiche del mercato, situazione purtroppo ravvisabile quando si opera in contesti con forti limiti all'indebitamento. Se consideriamo, ad esempio, l'ambiente come bene comune, la politica di gestione del territorio non potrà rispondere a logiche prettamente finanziarie ma dovrà tendere alla tutela massima del bene e della fruibilità da parte dei consociati.

In conclusione, parlando di esternalità di mercato, non potendo in questa sede approfondire un concetto prettamente economico, che assume rilevanza nel processo normativo e legislativo, è da rilevare che il consolidato livello di gestione federale negli Stati Uniti consente di mitigare la forza dei mercati in determinate scelte di Governo poiché, là dove non può agire il Governo locale sottoposto ai vincoli all'indebitamento, può intervenire il Governo centrale; questo assetto non è ancora maturo negli Stati membri dell'Europa, lasciando aperti

Employment, available at: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet>; Ekins, P., & Speck, S. (Eds.). (2011). Environmental tax reform (ETR): a policy for green growth. Oxford University Press;

diversi aspetti critici rispetto all'intervento del Governo centrale che non dispone di un budget adeguato.

CAPITOLO II

TIPOLOGIE DI GOVERNO LOCALE: UNA ANALISI RELATIVA ALLA MASSIMIZZAZIONE DELL'EFFICIENZA FINANZIARIA DELLE ISTITUZIONI

Sommario: 1.1. Aspetti critici in relazione alla definizione degli spazi amministrativi nell'assetto dei Governi locali; 1.2. Le Contee; 1.3. I Governi Municipali; 1.4. I Governi cittadini o municipalità; 1.5. I distretti scolastici

1.1 Aspetti critici in relazione alla definizione degli spazi amministrativi nell'assetto dei Governi locali

Considerato che il governo svolge la funzione di allocare beni e servizi in maniera ottimale dove il mercato fallisce, secondo quali parametri deve essere configurato un governo, in termini di dimensione, rispetto a un territorio? La dottrina è unanime nell'affermare che l'entità governativa demandata a risolvere i problemi derivanti dalla disfunzionalità dei mercati dovrebbe essere quella i cui confini sono i più indicati a controllare a livello geografico i problemi derivanti dall'errata distribuzione di risorse da parte dei mercati²⁶.

²⁶ Briffault, R. (1990). Our Localism: Part I--The Structure of Local Government Law. Columbia Law Review, 90(1), 1-115.

Un Governo locale, pertanto, per rispondere al meglio alle necessità cui è demandato deve individuare i costi sociali e i benefici che, nel gergo economista, “internalizzano le esternalità mercato”²⁷.

Questo livello amministrativo è, solitamente, demandato a limitare la variazione del benessere all’interno della società o, in ultima istanza, arginare i cicli economici avversi al fine di assicurare uno standard minimo di benessere²⁸. Analizzare questa prerogativa dei Governi locali ci consente di capire alcuni limiti, soprattutto in termini di politica redistributiva, che queste istituzioni presentano. Teoricamente, qualsiasi entità governativa che possiede l’autorità di tassare può applicare politiche redistributive. Alcuni limiti pratici, tuttavia, portano a preferire talune istituzioni rispetto ad altre.

Una frammentazione accentuata andrebbe a creare una sorta di competizione tra le varie autorità confinanti poiché, in base alle politiche attuate tramite il gettito fiscale, potrebbero attrarre determinati gruppi sociali a scapito di altri, in tal modo si andrebbe a stigmatizzare una politica finalizzata ad attrarre nuova popolazione sul territorio tramite il vantaggio che deriverebbe dal vivere in un determinato territorio a scapito di un altro. Questo fenomeno è

²⁷ Aidt, T. S. (1998). Political internalization of economic externalities and environmental policy. *Journal of Public Economics*, 69(1), 1-16.

²⁸ Kliemt, H. (1993). On justifying a minimum welfare state. *Constitutional Political Economy*, 4(2), 159-172.

sostenibile fino a quando il beneficio del trasferimento è superiore al costo di trasferimento.

Ciò non deve significare necessariamente che la gestione delle tasse e la sua conseguente redistribuzione debba avvenire totalmente a livello federale poiché, oltre ai vantaggi immediati che si possono ricevere da determinate politiche, un aspetto da non sottovalutare è la propensione degli abitanti di una determinata area geografica a pagare le tasse nella misura in cui questi proventi vengano investiti sul territorio e non siano gestiti totalmente dal Governo centrale che andrebbe, poi, a destinare le risorse senza seguire, necessariamente, un principio di proporzionalità tra tasse pagate da un determinato territorio e investimenti calcolati in maniera proporzionata da destinare a questi.

1.2 Le Contee

Le contee sono rami amministrativi dello Stato e, solitamente, provvedono alla gestione generale di servizi come la gestione delle infrastrutture viarie, dei tribunali, delle carceri e, inoltre, si occupano dell'attuazione delle politiche di welfare e della sanità pubblica²⁹. Alcune Contee, essendo queste unità non standardizzate ma con un certo livello di indipendenza, provvedono anche alla gestione degli

²⁹ Pierce, R. J., Shapiro, S. A., & Verkuil, P. R. (1999). *Administrative law and process*. Foundation Pr.

ospedali, verde pubblico, biblioteche e aeroporti; competenze, solitamente, demandate alle municipalità. Mediamente le contee incassano il 70% del loro budget dalla riscossione delle tasse, il 20% da vendite e interessi sui capitali e circa il 3% dalle tasse sui redditi³⁰.

I Governi delle Contee esistono in tutti gli Stati, fatta eccezione per il Connecticut, Rhode Island e il Distretto della Columbia. Il numero di Contee, inoltre, varia notevolmente da Stato a Stato, passando dalle 254 contee del Texas alle 3 del Delaware e delle Hawaii, tuttavia, si riscontra una uniformità legata alla popolazione assoggettata a questa unità amministrativa, mediamente ogni contea consta di 50.000 abitanti, pur passando dai 107 abitanti, nel 1990, della Contea di Loving, Texas, agli 8 milioni della Contea di Los Angeles³¹.

Le Contee sono rette da un da un governo elettivo, tipicamente composto da tre o cinque membri; circa 400 Contee hanno una figura al vertice del Governo, denominata “*County Manager*”; 70 Contee presentano un corpo eletto separatamente che svolge la funzione di esecutivo. Tra i principali funzionari amministrativi delle Contee si individuano lo sceriffo, il pubblico ministero, l’ufficiale del registro della Contea che possono essere sia di carica elettiva sia nominati dal Governo della Contea.

³⁰ Ibid n.21

³¹ Gillette, C. P. (1994) . Local Government Law: Cases and Materials. Little, Brown.

1.3 I Governi municipali

Questa suddivisione governativa³², nel contesto statunitense, per scopi connessi al censo e, conseguentemente, alla gestione delle unità urbane, si configura come un governo costituito per provvedere alla gestione generale di una specifica popolazione concentrata in una determinata area e include tutte le espressioni attive di governo ufficialmente designate (e.g. borghi, città, comuni e villaggi)³³.

Questa tipologia di unità amministrativa, generalmente, si configura come sotto unità di una Contea, ad eccezione dello Stato della Virginia in cui le Città sono amministrativamente separate dalle Contee. Le municipalità provvedono a servizi pubblici generali a completamento di quelli già erogati dalle Contee.

Il Governo municipale si può configurare, sostanzialmente, secondo tre formule di ripartizione delle competenze: 1) “*mayor council form*”; 2) “*council-manager form*”; 3) “*commission*”³⁴.

³² Ibid n.23

³³ Per una corretta esposizione dell’assetto governativo le unità amministrative si riporta la nomenclatura non tradotta poiché i termini in lingua italiana non si riferiscono a categorie perfettamente aderenti a quelle statunitensi. La suddivisione che si individua all’interno del Municipal Governments segue il seguente schema: cities, boroughs (ad eccezione dell’Alaska), towns (ad eccezione dei sei Stati del New England e in Minnesota, New York e Wisconsin) e villages.

³⁴ Frug, G. E., Ford, R. T., & Barron, D. J. (2006). Local government law. West Group.

La formula denominata “mayor council” è la più diffusa, in questa tipologia di Governo il consiglio comunale è il corpo legislativo, composto tipicamente da cinque o sette membri, impiegati part-time, di carica elettiva; il Sindaco è eletto dai cittadini e svolge funzioni di capo dell’esecutivo. In presenza di mandati basati su ampie maggioranze elettorali, solitamente in governi che reggono grandi città, il Sindaco ha poteri amministrativi, di budget e poteri di nomina, che includono il potere di veto sulle ordinanze emanate dal Consiglio. Sindaci eletti da maggioranze deboli dispongono solamente di alcuni poteri indipendenti dal Consiglio³⁵.

La seconda forma di Governo municipale che si individua nel sistema statunitense, quella denominata “*council manager form*”, si compone di un Consiglio comunale eletto, di un professionista, denominato “*city manager*” assunto e selezionato dal Consiglio e di un Sindaco che, a seconda dei casi, può essere eletto direttamente dalla popolazione oppure designato dal Consiglio. In questo assetto di Governo il Consiglio è responsabile delle politiche di bilancio e della maggior parte delle decisioni inerenti la tassazione; il manager affianca il Consiglio nella condotta delle politiche di gestione della città³⁶.

³⁵ Briffault, R., & Reynolds, L. (2004). *Cases and Materials on State and Local Government Law*. West Academic.

³⁶ Ibid n. 27

Infine, la formula denominata “*commission*” consiste in una commissione nominata tramite elezioni cittadine, è composta da tre o cinque membri ed esercita sia il potere legislativo sia il potere esecutivo³⁷.

1.4 I Governi cittadini o municipalità

In questa categoria amministrativa si individuano circoscrizioni create per motivazioni legate al censo di una determinata area³⁸; mentre la categoria analizzata al capitolo 2.1 non è vincolata al censo, questa serve solamente alcune aree molto popolate del Nordest e del Midwest³⁹.

I distretti ascrivibili a questa categoria amministrativa del New England, New Jersey e Pennsylvania svolgono funzioni simili a quelle dei Governi Municipali (*cf.* cap. 2.1) e suppliscono completamente alle funzioni di quest’ultime; quelli ubicati nel Midwest, invece, hanno funzioni di governo limitate e sono rette da un Consiglio, individuato tramite votazione popolare, composto da tre o cinque supervisori.

³⁷ Ibid n. 27

³⁸ Ibid n.26

³⁹ La categoria denominata township government o town governemnt esiste solamente in venti stati: Connecticut, Kansas, Michigan, Nebraska, New York, Pennsylvania, Vermont, Illinois, Maine, Minnesota, New Hampshire, North Dakota, Rhode Island, Wisconsin, Indiana, Massachusetts, Missouri, New Jersey, Ohio, South Dakota

Nel New England, Stato che presenta una forma di gestione di questi Governi locali totalmente differente rispetto al resto degli Stati Uniti, le Città assoggettate a questa disciplina sono governate da una assemblea che si riunisce una volta l'anno a cui tutti i cittadini possono partecipare e durante la quale viene reso esecutivo il progetto di spesa per l'anno successivo. Le operazioni ordinarie della Città sono gestite da funzionari con impiego part-time, nominati dall'assemblea annuale⁴⁰.

1.5 I distretti scolastici

I distretti scolastici, nel sistema statunitense, sono corpi Governativi indipendenti⁴¹. In trentatré Stati federati il servizio scolastico primario e secondario è organizzato esclusivamente dai distretti scolastici, nei distretti della Columbia, Alaska, Hawaii, Maryland, North Carolina e Virginia invece non sono presenti autorità scolastiche indipendenti e la gestione del sistema scolastico è demandata ad altre tipologie di Governo locale. Nei rimanenti dodici Stati si configura una gestione mista dettata da esigenze di censo, in particolare, vi sono sia distretti scolastici indipendenti per la gestione delle aree più

⁴⁰ Porter, K. H. (1922). *County and Township Government in the United States*. Macmillan.

⁴¹ Ibid (Briffault & Reynolds, 2004)

popolose sia altri tipi di Governi locali ai quali è demandata la gestione del sistema scolastico delle zone meno popolate.

Il numero di queste unità amministrative varia molto da Stato a Stato in relazione alla popolazione, inoltre, il numero si è ridotto nel corso della storia; nel 1952 venti Stati contavano più di mille distretti scolastici per ognuno di essi, oggi solo la California e il Texas contano più di mille distretti sul territorio e sono circa il 15% dei distretti di tutta la nazione.

I distretti scolastici sono gli enti amministrativi più onerosi per il sistema statale poiché il loro sostentamento è garantito totalmente dai proventi ricavati dalle tasse sulla proprietà.

CAPITOLO III

EVOLUZIONE NORMATIVA DEL MODELLO FISCALE STATUNITENSE

Sommario: Le fasi storiche del modello fiscale statunitense; 1.2. L'adozione dei vincoli al bilancio; 1.3. Le riforme costituzionali come unico mezzo per eliminare la "taxless finance"; 1.4. Effettività dei vincoli costituzionali al bilancio; 1.5. La Grande Depressione; 1.6. Crisi finanziarie dal 1970 ad oggi: i vincoli di bilancio e i modelli finanziari affermatosi; 1.7. Analisi dei vincoli al bilancio: alcuni profili comuni tra il contesto statunitense del XIX sec. e quello europeo del XXI sec.; Disciplina costituzionale dei vincoli di bilancio

1.1 Le fasi storiche del modello fiscale statunitense

La storia fiscale degli Stati Uniti e la conseguente relazione tra Stato centrale e governi locali può essere delineata in cinque fasi principali: (1) La riforma fiscale di A. Hamilton avvenuta dopo la riorganizzazione del Governo federale in seguito all'adozione della Costituzione del 1789; (2) il default degli stati durante gli anni '40 del 1800 e la conseguente introduzione dei vincoli al bilancio; (3) il default a livello locale e statale durante la Guerra Civile; (4) la Grande Depressione degli anni 30 del XX sec.; (5) il default a livello municipale tra gli anni 1970-2000.

Dopo l'elezione di G. Washington a Presidente degli Stati Uniti d'America, A. Hamilton fu designato al vertice del Ministero del Tesoro, posizione che gli consentì di portare avanti una serie di

innovazioni istituzionali su cui studiava da diversi decenni. Basandosi sull'analisi delle istituzioni finanziarie di Inghilterra e Olanda, la proposta di Hamilton prevedeva l'istituzione di una Banca degli Stati Uniti d'America, la Zecca di Stato e il trasferimento in capo allo Stato centrale dei debiti degli Stati federati; quest'ultima proposta era sicuramente la più innovativa e dirompente a livello politico⁴².

La realizzazione di questa politica finanziaria generò feroci contrasti che, per certi versi, rimandano al dibattito vissuto dall'Unione Europea in seguito all'adozione della moneta unica. L'aspetto più importante che occorre sottolineare ai fini di questo studio è quello relativo a un sistema fiscale uniformato all'interno di una unione di Stati, problematica ampiamente in corso nell'UE.

Il piano di Hamilton, aprendo la problematica sull'uguaglianza e l'equità del sistema di tassazione, della redistribuzione delle entrate fiscali e della gestione di queste risorse, segnava la nascita del fiscalismo moderno.

L'adozione di questo modello, tuttavia, in pochi anni portò gli Stati Uniti al collasso finanziario. La previsione di salvataggio da parte dello Stato centrale portò gli Stati federati a contrarre debiti insostenibili aprendo così la stagione delle riforme costituzionali che

⁴² Chernow, R. (2016). Alexander Hamilton. Head of Zeus Ltd.

andarono a introdurre un freno all'indebitamento degli Stati membri. Il forte indebitamento era ascrivibile, soprattutto, al finanziamento di grandi opere pubbliche che, senza dubbio, avrebbero favorito lo sviluppo economico delle zone interessate ma che in maniera latente erano utilizzate per accrescere il favore politico dei proponenti e per favorire, discrezionalmente, attori privati che prendevano parte a queste realizzazioni, è chiaro, quindi, come il rischio di *moral hazard*, fosse molto alto in questo contesto istituzionale.

1.2 L'adozione dei vincoli al bilancio

Negli Stati Uniti i vincoli di bilancio si sono affermati gradualmente durante il XIX sec., in seguito a una serie di crisi economiche e fiscali combinate con l'assenza di una politica di salvataggio degli Stati in bancarotta da parte del Governo federale.

Nessun testo normativo degli Stati Uniti, in origine, prevedeva dei vincoli, di qualsiasi tipo, al bilancio pubblico. L'adozione di questi vincoli, infatti, coincide con una ondata di dissesti finanziari generati dai singoli Stati federati; a partire dal 1788 le finanze di 13 Stati erano paralizzate a causa dei grandi debiti contratti per la Guerra d'Indipendenza.

Tra il 1820 e il 1830 l'economia pubblica subisce profonde trasformazioni⁴³: la metamorfosi economica richiedeva ingenti capitali per creare le infrastrutture necessarie a supportarla; in questo contesto le autorità pubbliche entrarono nel mercato per assicurare la realizzazione di tali opere.

Tra il 1842 e il 1852, dodici Stati federati emendarono le loro Costituzioni e undici di queste contenevano nuove procedure per autorizzare l'indebitamento dello Stato. Nello stesso periodo si assiste alla creazione di nuovi metodi per istituire enti o società pubbliche che interverranno, in seguito, in maniera rilevante nell'economia pubblica. Lo studio di questi due fattori offre l'opportunità di spiegare i cambiamenti istituzionali e politici che caratterizzarono quell'epoca e che, sia in prospettiva comparata per studiare le problematiche finanziarie dell'UE, sia in termini di politica finanziaria degli Stati Uniti, sono tutt'ora rilevanti.

In dottrina non è mai stata rilevata una relazione tra le due riforme, tuttavia, c'è una forte connessione che sottolinea le motivazioni che portarono ad adottare questi meccanismi istituzionali contemporaneamente. La prassi, sempre più diffusa da parte degli Stati,

⁴³ M. Van Mallegem, P.A. (2014), *Unbalanced Budget Rules in Europe and America*, in M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche, *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford;

di ricorrere a società pubbliche per intervenire nell'economia e la coeva introduzione di vincoli al bilancio per evitare ulteriori indebitamenti da parte degli Stati per finanziare grandi opere pubbliche e banche è la chiave di lettura che mette in relazione le due riforme.

La realizzazione di grandi opere sostenute dall'intervento pubblico, tuttavia, si rivelò un Giano bifronte: l'industria e il sistema di infrastrutture si svilupparono rapidamente, le casse pubbliche, invece, registrarono un accumulo di debito mai raggiunto prima. Dal 1820 al 1841 il debito degli Stati federati passò da 2 mln a 200 mln di dollari⁴⁴, dando inizio a un periodo di recessione economica caratterizzato da una forte crisi del sistema bancario.

Nel 1842 otto Stati e i Territori della Florida erano in default e altri otto Stati erano sull'orlo della bancarotta, gli investimenti pubblici errati, combinati con la crisi economica e bancaria, si rivelarono letali e a partire dal 1843 questi territori⁴⁵ dichiararono fallimento.

La risposta alla crisi e l'interpretazione politica di ogni singolo Stato influenzò le riforme costituzionali che si ebbero tra il 1842 e il

⁴⁴ Wallis, J.J. (2005). Constitutions, corporations, and corruption: American states and constitutional change, 1842 to 1852. *The Journal of Economic History*, 65(1), 211-256..

⁴⁵ Maryland, Pennsylvania, Arkansas, Florida, Illinois, Indiana, Louisiana, Michigan, and Mississippi. Va sottolineato che lo Stato della Florida, incluso usualmente in questo computo, nel 1843 era ancora un territorio autonomo. Nel 1819, secondo i termini del Trattato Adams-Onís, la Spagna cedette la Florida agli Stati Uniti. Divenuta territorio autonomo nel 1821, entrò nell'Unione come 27° stato il 3 marzo 1845.

1852. L'adozione di istituzioni di Governo uniformi tra gli Stati e il suffragio quasi universale concesso agli uomini bianchi creò pressioni rivolte ai Governi ai quali veniva chiesto di favorire la crescita economica tramite l'istituzione di banche e la costruzione di canali, ritenuti in quel periodo necessari per la crescita economica. Queste pressioni erano particolarmente forti in quelle zone dove lo sviluppo era difficoltoso a causa di reti di trasporto e di infrastrutture finanziarie insufficienti. I nuovi diritti connessi all'estensione del suffragio determinarono anche un problema di "competizione geografica" per la scelta dei siti da destinare alle grandi opere viarie.

Quando lo Stato di New York, ad esempio, presentò il progetto per la realizzazione dell'Erie Canal, vi furono opposizioni da parte di contadini residenti lungo il fiume Hudson e da quelli che vivevano su Long Island, poiché non avrebbero guadagnato nulla dall'incremento delle tasse per realizzare la grande infrastruttura.

Poiché l'impegno finanziario derivante da una tassazione maggiore sarebbe ricaduto su tutti gli abitanti dello Stato generando, però, vantaggi solo per una ristretta parte della popolazione, molte Contee osteggiarono il progetto poiché la percezione era quella di trarne solo uno svantaggio: più tasse e nessuna ricaduta tangibile.

Questa situazione che si ripeteva in maniera costante ogni qual volta si doveva avviare la realizzazione di una grande opera pubblica,

poiché era, ed è impossibile, costruire, nel caso di specie, un canale in ogni contea affinché tutta la popolazione di uno Stato possa trarne beneficio, si svilupparono soluzioni “creative” per finanziare questi progetti in modo da non creare malcontento politico.

Un primo metodo fu quello di introdurre una tassa “*ad valorem*” gravante sui redditi dei beneficiari dei vantaggi economici derivanti dalla costruzione dei nuovi canali, tuttavia, il modello che si affermò fu quello di trovare dei metodi alternativi di finanziamento e lasciare inalterate le imposte, dando così vita a un sistema denominato “*taxless finance*”. Fino al 1839, data di inizio di recessione economica, questo modello di finanziamento funzionò grazie ai grandi utili derivanti dall’istituzione di banche e dalla costruzione di canali. La recessione stemperò le speranze riposte nel mercato finanziario e si concretizzarono le responsabilità degli impegni presi per finanziare le grandi opere, questa situazione innescò una crisi economica e finanziaria di notevole intensità.

I bond emessi dallo Stato di New York per finanziare la costruzione dell’Erie canal divennero paradigma di successo per applicare il modello c.d di “*taxless finance*”: è la prima grande opera viaria realizzata con capitali pubblici. L’*Erie Canal* consentì uno sviluppo industriale ed economico repentino di molti centri del *Mid-West*; diversi Stati federati, auspicando di ripetere i successi archiviati dallo Stato di

New York, procedettero ad un indebitamento eccessivo e sistematico volto al finanziamento di grandi opere pubbliche.

Nel 1836-37, Indiana, Illinois, Michigan e Massachusetts avviarono cantieri per costruire ferrovie e canali, mentre New York, Ohio e lo Stato della Pennsylvania ampliarono le infrastrutture già presenti. Gli altri Stati che non finanziarono grandi opere investirono ingenti capitali per la creazione di banche: la Louisiana investì 23mln di dollari; Alabama, Georgia e Florida operarono investimenti analoghi. Il debito aggregato degli Stati, come già detto, aumentò di circa cento volte nell'arco di venti anni.

Se si analizza il rapporto tra popolazione e debito contratto i dati sono impressionanti: nel 1836 lo Stato dell'Indiana, con una popolazione approssimativa di 600.000 abitanti e un PIL di circa 50.000 dollari annui, autorizzò l'emissione di bond per 10.000.000 dollari. Il Michigan, con 200.000 abitanti e un PIL annuo di 17.000 dollari autorizzò nel 1837 l'emissione di bond per un valore di 5.000.000 dollari. Questi dati fanno comprendere in maniera chiara quanto la situazione fosse critica ed è estremamente pericolosa per la finanza pubblica.

Il *default* di questi Stati fu dovuto, oltre che alle condizioni economiche avverse, al diffuso convincimento che lo Stato centrale sarebbe intervenuto con politiche di salvataggio per la riduzione del

debito; tale idea era ragionevolmente fondata: il Governo federale si era fatto carico dei debiti assunti dopo la guerra del 1812 e in seguito, nel 1836, di quelli contratti dal distretto della Columbia; è evidente che il rischio di *moral hazard* fosse realmente presente. In tale contesto i Governi locali contrassero un debito insostenibile⁴⁶.

Le Costituzioni emendate nel 1842 sono il risultato di questa politica insostenibile, esse infatti segnano la fine della “*taxless finance*”. Per evitare che gli Stati incorressero in nuove crisi economiche fu fatto divieto di prendere impegni finanziari a lungo termine per grandi opere, senza prima apportare modifiche al livello di tassazione. Gli Stati federati, ormai consapevoli della politica di “*no bailout*” dello Stato centrale, in questo frangente accolsero il principio secondo cui le tasse dovessero essere aumentate in previsione del finanziamento di un’opera straordinaria, altrimenti, sia la classe politica sia la popolazione non saranno adeguatamente preparate a considerare una tassazione molto più elevata rispetto al trend generale in caso di crisi.

Questo quadro delineato brevemente deve essere un monito sempre costante anche agli inizi del XXI sec. sia per gli Stati in via di sviluppo sia per gli Stati più sviluppati del pianeta.

⁴⁶ Henning, C. R., & Kessler, M. (2012). Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union.

I fattori di criticità economica, qui sinteticamente elencati, furono la causa di adozione della prima ondata di regole legali poste al bilancio statale. La crisi aveva creato consapevolezza riguardo la necessità di intraprendere una azione governativa finalizzata ad assicurare sostenibilità fiscale. Il risultato fu tangibile: prima del 1840 nessuno Stato federato aveva all'interno del proprio ordinamento regole di bilancio, invece, a partire dal 1855 diciannove Stati avevano adottato delle leggi atte a controllare e regolare il bilancio pubblico.

1.3 Le riforme costituzionali come unico mezzo per eliminare la “*taxless finance*”

La condizione generata dal default di molti Stati e il panico dovuto al fatto che alcuni Stati che riuscirono a salvarsi possedevano titoli dei debiti degli Stati falliti generò una situazione di complessa sia dal punto di vista politico sia da quello economico.

Questi fallimenti si registrarono, senza dubbio, poiché l'indebitamento arrivò a percentuali non sostenibili a causa dell'utilizzo della “*taxless finance*” e per l'assenza di procedure legislative poste al controllo di questa pratica. Proibire qualsiasi tipo di indebitamento del Governo fu la reazione alla crisi generata dal fallimento degli Stati. I vincoli posti al bilancio, tuttavia, erano di tipo procedurale e non assoluti, gli Stati avevano ancora la facoltà di finanziare gli investimenti

interni prevedendo una fonte di rientro per le somme impegnate tramite i proventi previsti da aliquote derivanti da una tassazione adeguata.

Al fine di meglio comprendere questo aspetto è utile analizzare, nel dettaglio, gli articoli delle Costituzioni degli Stati che introdussero tali vincoli per comprenderne la portata applicativa.

A eccezione del divieto di indebitamento per il miglioramento di politiche interne posto nei Testi fondamentali di Ohio, Michigan e Indiana, gli altri Stati adottarono restrizioni di tipo procedurale sul modello della Costituzione del New Jersey del 1844 all'art.4, sezione 6, par. 4:

The legislature shall not, in any manner, create any debt or debts, liability or liabilities, of the State, which shall singly or in the aggregate with any previous debts or liabilities at any time exceed one hundred thousand dollars, except for purposes of war, or to repel invasion, or to suppress insurrection, unless the same shall be authorized by a law for some single object or work, to be distinctly specified therein; which law shall provide the ways and means, exclusive of loans, to pay the interest of such debt or liability as it falls due, and also to pay and discharge the principal of such debt or liability within thirty-five years from the time of the contracting thereof, and shall be irrevocable until such debt or liability and the interest thereon, are fully paid and discharged; and no such law shall take effect until it shall, at a general election, have been submitted to the people, and have received the sanction of a majority of all the votes cast for and against it at

such election; and all money to be raised by the authority of such law shall be applied only to the specific object stated therein, and to the payment of the debt thereby created. This section shall not be construed to refer to any money that has been, or may be, deposited with this State by the Government of the United States.

Questo modello di limite al debito fu ripreso dalla maggior parte degli Stati federati. Il New Jersey, come si evince dall'analisi del disposto normativo, limitava il debito corrente a 100.000\$, un debito superiore richiedeva una proposta di legge che indicasse lo scopo specifico dell'operazione da realizzare tramite indebitamento, i mezzi e le modalità per farvi fronte (*e.g.* gettito fiscale, estinzione entro i trentacinque anni stabiliti per legge). L'elemento chiave di questi vincoli procedurali è da individuarsi nel passaggio "*ways and means*", mezzi e modi di copertura della spesa che devono essere indicati nella legge proponente; la legge di autorizzazione degli eventuali bond per attuare un processo di indebitamento, pertanto, doveva includere il dettaglio delle nuove tasse a copertura del debito, innescando un doppio meccanismo di approvazione poiché sia la legge sia l'aumento delle tasse doveva passare al vaglio degli elettori tramite referendum. Lo stato di New York e dello Iowa sostituirono la formula "*ways and means*" con "*direct annual tax*", in questo modo si escludeva totalmente l'ipotesi di

incorrere in un indebitamento camuffato per coprire quello indicato nella legge finanziaria.

Solo l'Indiana proibì in maniera assoluta l'indebitamento, tutti gli altri Stati, invece, nella stesura dei novellati testi costituzionali, lasciarono aperta la possibilità di ricorrere all'indebitamento. In questo modo, la spesa per la realizzazione di infrastrutture e grandi opere che richiedevano un ingente indebitamento, non fu proibita ma doveva essere finanziata tramite tassazione⁴⁷.

I vincoli di tipo procedurale qui analizzati ridussero, sicuramente, i livelli di indebitamento degli Stati, ma non potevano bloccare in maniera definitiva il ricorso alla “*taxless finance*”, per raggiungere questo risultato erano necessari altri tre tipi di restrizioni governative.

Per prima cosa gli Stati dovevano eliminare qualsiasi possibilità di contrarre indirettamente debito tramite enti o società pubbliche, a tal proposito le Costituzioni emendate, a eccezione di Rhode Island e Louisiana, disponevano che il credito non poteva essere ceduto o prestato a persone fisiche o giuridiche o associazioni⁴⁸, inoltre, era

⁴⁷ Alla fine del XIX sec. e durante il XX sec., questo portò gli Stati a creare “Governi speciali” con una limitata azione geografica in modo da poter creare tasse ad hoc nel territorio interessato da investimenti necessari per la costruzione di servizi come scuole, fognature, acquedotti, centrali elettriche, infrastrutture di trasporto e altri beni pubblici. In questo modo l'indebitamento si poteva finanziare tramite bond e tasse votate solo dai diretti interessati dagli interventi. Si rimanda a (Mitchell, 1967)

⁴⁸ “nor shall the credit of the State ever be given, or loaned, in aid of any person, association, or corporation”, Costituzione dell'Indiana (1851), art. 11, sez. 12

previsto che lo Stato non poteva possedere quote di nessuna società o associazione⁴⁹. Soltanto gli Stati di New York, New Jersey e Kentucky non riuscirono a inserire nelle loro Costituzioni il divieto di possedere pacchetti azionari di società o associazioni.⁵⁰ In secondo luogo, gli Stati dovevano escludere la possibilità che un gruppo ristretto di persone potesse acquisire privilegi particolari in cambio di pagamenti, generati tramite gli utili di pacchetti azionari che andavano direttamente nelle casse del Tesoro⁵¹. Infine, gli Stati dovevano eliminare la possibilità di contrarre debiti tramite l'allocazione fittizia di tasse già esistenti o aumentare le tasse in maniera iniqua rispetto ad altri territori⁵². Per queste motivazioni nelle Costituzioni emendate troviamo disposizioni di questo tipo: *“La tassazione deve essere equa e uniforme nei territori del Commonwealth, e tutte le proprietà a eccezione degli schiavi, deve essere tassata in proporzione al suo valore, che sarà accertato nei modi previsti per legge”*⁵³. Una

⁴⁹ “nor shall State hereafter become a stockholder in any corporation or association”, Costituzione dell’Indiana (1851), art. 11, sez. 12

⁵⁰ Il New Jersey vietò ai governi locali di possedere pacchetti azionari, non fu inserito il vincolo a livello statale poiché il Governo deteneva milioni di dollari in azioni delle ferrovie Camden e Amboy. Il Kentucky invece possedeva rilevanti pacchetti azionari in banche statali.

⁵¹ Surrey, S. S. (1985). Tax expenditures. Harvard University Press.

⁵² Sul sistema di tassazione della proprietà e i requisiti dell’uniformità si rimanda a Benson, G. C. S. (1965). The American property tax: Its history, administration, and economic impact. Institute for Studies in Federalism; Einhorn, R. L. (2001). Species of property: The American property-tax uniformity clauses reconsidered. The Journal of Economic History, 61(4), 974-1008.

⁵³ “Taxation shall be equal and uniform throughout the commonwealth, and all property other than slaves shall be taxed in proportion to its value, which shall be ascertained in such manner as may be prescribed by law.” Cost. Virginia, 1850, art. 4, sez. 23. Naturalmente gli Stati del Nord non prevedevano disposizioni riguardo la proprietà degli schiavi.

clausola di questo tipo, pertanto, prevedeva una tassazione *ad valorem*, per tutti i tipi di proprietà o reddito, con aliquote uniformate per i diversi tipi di beni tassati in tutti i territori federati. Lo schema adottato dallo Stato di New York, ad esempio, prevedeva di imporre una tassa speciale, la “canal tax”, nelle sole contee attraversate dall’Erie Canal, una disposizione di questo tipo non sarebbe stata costituzionale se, all’epoca della decisione, fosse esistito un vincolo di questo tipo.

La presenza di vincoli all’innalzamento della tassazione in combinato con l’obbligatorietà di specificare in anticipo che tipo di tasse sarebbero state imposte per un determinato servizio che richiedeva indebitamento, portava, pertanto, ad avere un doppio vincolo di legittimazione poiché era necessaria la maggioranza dell’elettorato per ottenere, eventualmente, la maggioranza necessaria alla Camera.

1.4 Effettività dei vincoli costituzionali al bilancio

La Guerra Civile e il processo di reintegrazione economica degli Stati del sud nell’Unione generò una nuova ondata di debiti per gli Stati. Alla fine di questo processo, nel 1874, il debito totale degli undici Stati del sud era giunto a 247.6 milioni di dollari a fronte di un debito di 111.4 milioni di dollari nel 1865⁵⁴. Questi debiti, per la maggior parte

⁵⁴ Henning, C. R., & Kessler, M. (2012). Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union.

furono, emessi sotto forma di bond statali o tramite garanzie sulle azioni delle azioni delle compagnie ferroviarie.

La politica condotta dallo Stato centrale di “*no bailout*” nei confronti degli Stati era messa a dura prova. Durante la ricostruzione anche molti governi locali accumularono ingenti debiti mettendo gli Stati nella posizione di dovere valutare se applicare politiche di salvataggio nei confronti dei territori a loro sottoposti. La maggior parte del debito era detenuto all'estero, in questo modo tramite capitali provenienti da altri mercati e un innalzamento delle tasse sui redditi più alti si riuscì a dimezzare il debito in sedici anni⁵⁵.

Gli Stati, con successo, riuscirono ad allontanare l'ipotesi di richiedere il salvataggio allo Stato federale e riscrissero le loro Costituzioni per uniformarsi a quelle già emendate che prevedevano limiti all'indebitamento⁵⁶.

1.5 La Grande Depressione

Gli anni 30 del XX sec. videro un'altra ondata di dichiarazioni di bancarotta da parte dei governi locali e l'ultimo fallimento registrato da uno Stato. Tra il 1920 e il 1930 i capitali investiti dai Governi locali,

⁵⁵ Randolph, B. C. (1931). Foreign bondholders and the repudiated debts of the southern states. *American Journal of International Law*, 25(1), 63-82.

⁵⁶ Brennan Jr, W. J. (1977). State constitutions and the protection of individual rights. *Harvard Law Review*, 489-504.

finanziati da obbligazioni garantite dai ricavi previsti sulla tassazione della proprietà, raddoppiarono. A causa del collasso del sistema, in seguito alla Grande Depressione, a partire dal dicembre 1935 più di 3200 governi locali dichiararono bancarotta, il debito totale accumulato era pari a 2.4 miliardi di dollari (Fiscal Federalism: US History for architects of Europe's Fiscal Union, 2012). La maggior parte del debito era detenuto da investitori nazionali e, pertanto, come previsto dalla prassi, non vi fu nessun salvataggio né a livello statale né a livello federale. Per porre rimedio alla situazione debitoria furono adottati nuovi programmi fiscali che consentivano una azione diretta nella riduzione delle spese dei governi locali⁵⁷. Fu attuata una ripartizione differente delle spese tra il livello locale e quello federale in modo tale da alleggerire la spesa dei governi locali e aumentare quella degli Stati e dello Stato centrale⁵⁸. Questo periodo⁵⁹, infatti, è caratterizzato da un forte interventismo statale nell'economia; con la gestione a livello federale del debito la situazione migliorò notevolmente, l'ultimo stato a

⁵⁷ Inman, R. P. (2003) Transfers and bailouts: Enforcing local fiscal discipline with lessons from US federalism. *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*, 35, 45-47.

⁵⁸ Cfr. ex multis: Wallis, J. J., & Weingast, B. R. (2008). *Dysfunctional or Optimal Institutions: State Debt Limitations, the Structure of State and Local Governments, and the Finance of American Infrastructure*. *Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget Policy*, 331, 342-49; Henning, C. R., & Kessler, M. (2012). *Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union*.

⁵⁹ Nel 1932 la spesa pubblica era così ripartita: 50% a carico dei governi locali, 20% a carico degli Stati e il 30% a carico del Governo Federale. In seguito alla crisi, nel 1940 la spesa era così ripartita: 30% a carico dei governi locali, 24% a carico degli Stati e il 46% a carico del Governo Federale.

dichiarare bancarotta fu l'Arkansas nel 1933 e dal 1943 la maggior parte dei debiti fu rifinanziato e lo Stato ritornò a essere solido sui mercati finanziari⁶⁰.

1.6 Crisi finanziarie dal 1970 ad oggi: i vincoli di bilancio e i modelli finanziari affermatosi

Dagli anni '70 del XX fino agli anni della crisi del 2008-2009 negli Stati Uniti non ci sono state grandi ondate di crisi ma solamente casi isolati di bancarotta a livello municipale. In questo periodo cinquantaquattro municipalità emittenti obbligazioni fallirono e centosettanta amministrazioni locali dichiararono bancarotta⁶¹. Anche in occasione di questa ondata di crisi non si registrarono interventi di salvataggio da parte del Governo federale, il riassetto delle finanze fu gestito a livello statale senza, però, intervenire per ristorare il debito ma attuando politiche finanziarie finalizzate a superare la crisi debitoria. Si registra, a livello statale, una eccezione: lo Stato del New Jersey che dovette intervenire in salvataggio della città di Camden⁶².

A livello federale, a confermare la prassi di “*no bailouts*”, si registra una eccezione per il caso del Distretto della Colombia che, nei

⁶⁰ Ang, A., & Longstaff, F. A. (2013). Systemic sovereign credit risk: Lessons from the US and Europe. *Journal of Monetary Economics*, 60(5), 493-510.

⁶¹ Kasperek, A., Deutsch, K., Runge, J., & Mayer, T. (2011). Fiscal policy in US states. *Current Issues*.

⁶² Cfr. nota 48. È utile sottolineare come questa tipologia di salvataggio avvenga dal secondo a terzo livello amministrativo.

primi anni 90, attraversò una forte crisi finanziaria. In questo caso il Congresso prese il controllo del comparto finanziario del Distretto, operò una iniezione di capitale e gestì il budget per i successivi quattro anni tramite il “District of Columbia Financial Board”, creato *ad hoc* nel 1995, registrando alla fine del mandato un *surplus*. Questo intervento fu possibile grazie a una clausola speciale della Costituzione degli Stati Uniti che consentiva di dare potere al Congresso sulla gestione amministrativa del Distretto, autorità che non si estende ad altre entità locali⁶³. Durante la crisi finanziaria dei primi anni 2000 gli stati della California e dell’Illinois hanno catalizzato l’attenzione delle istituzioni poiché la preoccupante situazione delle finanze ha aperto il dibattito rispetto ad un eventuale salvataggio da parte del Governo federale. Possibilità questa remota, poiché non si registra un precedente in epoca moderna, ma verosimile, a causa del forte impatto che il *default* di uno di questi Stati avrebbe avuto sul sistema economico nazionale. Entrambi gli Stati sono molto popolati e le loro economie rappresentano, rispettivamente, il 13% (California) e il 4.5% (Illinois) del prodotto interno lordo degli Stati Uniti. Questa vicenda recente

⁶³ Per approfondimenti si rimanda a: U.S. Department of Justice, Office of Legal Policy, Report to the Attorney General: The Question of Statehood for the District of Columbia (1987)

mette in evidenza la fallacità dei vincoli posti al bilancio che, naturalmente, sono presenti nelle Costituzioni di questi due Stati⁶⁴.

1.7 Analisi dei vincoli al bilancio: alcuni profili comuni tra il contesto statunitense del XIX sec. e quello europeo del XXI sec.

L'analisi storica qui svolta, alla luce delle scelte adottate in seno all'Unione Europea, necessita di alcune precisazioni per comprendere l'esatto meccanismo legale alla base di questi vincoli e come, vicende così lontane nel tempo e da contestualizzare in ordinamenti giuridici differenti, possano trovare un punto di contatto, da cui trarre un insegnamento, in tema di fiscalità pubblica. L'inserimento di vincoli al bilancio nelle proprie Costituzioni, operato dalla maggior parte degli Stati federati durante il XIX sec., solleva diverse questioni riguardanti le motivazioni che portarono a questa scelta nei diversi Stati, la reazione dei mercati, il ruolo degli elettori e il ruolo del Governo centrale. Come è stato già detto uno dei motivi che portò all'adozione di questi vincoli fu il panico registrato nei mercati finanziari e tra gli elettori generato dalla crisi del 1837 e, senza dubbio, la necessità di emendare le Costituzioni in tal senso rispondeva più alla necessità di concedere agli

⁶⁴ Il revisore dei conti dell'Illinois in seguito a questi eventi dichiarò pubblicamente, tramite il Financial Times del 4 novembre 2011, che i conti dello Stato non sono mai stati in pareggio e che si trova sempre un modo per aggirare i vincoli costituzionali posti al bilancio.

elettori un meccanismo di gestione della finanza pubblica chiaro e apparentemente sicuro e per porre un freno alla politica della “taxless finance” in modo da limitare la corruzione che ne derivava⁶⁵. Anche gli Stati annessi in seguito alla Guerra Civile disposero nelle proprie Carte Fondamentali limiti alla spesa pubblica⁶⁶.

Il Governo federale non intervenne in queste vicende, non si hanno riscontri di documenti ufficiali riguardanti l’autorizzazione o la promozione delle riforme costituzionali in oggetto; d’altro canto, nessuno Stati federati si rivolse al Governo centrale per avviare una azione di controllo al fine di progettare una riforma uniforme. Ogni Stato agì autonomamente sull’onda di spinte interne, anche se le problematiche finanziarie erano comuni nella sostanza.

Questa situazione, se comparata con il contesto che ha portato alla firma del TSCG, è differente. La riforma in Europa è stata voluta e promossa dagli Stati dominanti all’interno dell’area Euro, tuttavia il supporto interno è ed è stato sicuramente necessario per l’implementazione e l’applicazione delle regole previste dal TSCG che verranno analizzate nella seconda parte. Le vicende statunitensi del 1840, inoltre, sottolineano come sia importante una crisi se considerata

⁶⁵ Wallis, J. J. (2005). Constitutions, corporations, and corruption: American states and constitutional change, 1842 to 1852. *The Journal of Economic History*, 65(1), 211-256.

⁶⁶ Ratchford, B. U. (1941). *American state debts*. Duke University Press.

come volano di forti cambiamenti istituzionali, aspetto che si ritrova nelle più recenti vicende europee.

Poiché ogni stato ha adottato un proprio modello di vincolo alla spesa pubblica, si riscontrano diverse differenze riguardo al funzionamento di queste regole. Il NASBO (National Association of State Budget Officers) che ha analizzato i meccanismi di controllo della spesa ha riscontrato che 44 Stati hanno un vincolo costituzionale o di rango analogo, 41 richiedono che la legislatura approvi il bilancio, mentre 37 prevedono che sia il governatore a firmare il documento finanziario. Infine, 43 Stati, vietano semplicemente di contrarre debiti nella redazione della proposta di spesa.

Il vincolo, qualsiasi sia la sua natura, generalmente è *riferito* al fondo generale dello Stato, il quale incamera gran parte della tassazione e con il quale si pagano la maggior parte delle spese pubbliche. I rimborsi e i trasferimenti che opera lo Stato centrale a favore degli Stati membri⁶⁷ è, invece, contabilizzato in un fondo speciale: questi capitali sono già bilanciati *de facto* poiché hanno una finalità ben precisa per cui è già stata operata una previsione di spesa. È da sottolineare, tuttavia, che la maggior parte degli Stati gestisce al di fuori del fondo generale le obbligazioni emesse e contratte, pertanto, queste operazioni non

⁶⁷ Wildavsky, A. B. (1986). *Budgeting: a comparative theory of the budgeting process*. Transaction Publishers.

ricadono nell'ambito di effettività del vincolo costituzionale (National Conference of State Legislatures, 2010). È altresì importante sottolineare che la maggior parte di questi vincoli è definito “Golden Rule”, in questo contesto il termine indica che la spesa corrente e le tasse siano bilanciate ma lo Stato può comunque contrarre debito sul lungo periodo per interventi pubblici⁶⁸. A più riprese, come verrà poi approfondito, si è proposto di inserire un vincolo di questo tipo a livello federale.

Va rilevato, infine, che ci sono altre norme che condizionano, in maniera incisiva, il comportamento finanziario di uno Stato.

Alcuni Stati, come la California, prevedono una maggioranza qualificata per richiedere l'aumento delle tasse; un vincolo di questo tipo alla modifica della tassazione di uno Stato, ad esempio, tende a far innalzare i rendimenti dei titoli di Stato, di converso, forti limiti alla spesa tendono a far diminuire questi rendimenti⁶⁹. Un altro strumento che molto condiziona l'andamento fiscale di uno Stato è la presenza di “Rainy day funds” letteralmente “fondi per i giorni di pioggia”, termine che indica dei fondi creati appositamente in periodi di crescita per bilanciare periodi di recessione senza intaccare il prelievo fiscale.

⁶⁸ Ibid nota 59

⁶⁹ Poterba, J. M., & Rueben, K. (1999). State fiscal institutions and the US municipal bond market. In *Fiscal institutions and fiscal performance* (pp. 181-208). University of Chicago Press.

1.8 Disciplina costituzionale dei vincoli di bilancio

I vincoli posti al bilancio, anche con forza costituzionale, non sono stati sufficienti a impedire agli Stati e ai Governi locali di incorrere in situazioni di bancarotta. È possibile affermare, tuttavia, grazie ad accurati studi macroeconomici, che il debito pubblico è stato sicuramente contenuto rispetto allo scenario che si sarebbe verificato in mancanza di questi accorgimenti istituzionali⁷⁰. La letteratura scientifica dimostra come i vincoli costituzionali alla spesa pubblica hanno sicuramente un effetto positivo sui tassi di accumulo del debito degli Stati interessati ma, allo stesso tempo, è necessario valutare l'interazione con il contesto politico e le criticità del mercato⁷¹.

L'azione di una norma di tipo costituzionale che influenza l'economia pubblica non può che essere giudicata *ex post* tramite dati macroeconomici, motivo per cui l'esperienza statunitense è sicuramente interessante per lo scenario europeo. Andando ad analizzare le caratteristiche intrinseche della norma si evince che gli Stati che richiedono un pareggio di bilancio a fine anno, non solo come

⁷⁰ AA.VV. su tutti si indica (2005)(Garrett, Graddy, & Jackson, 2008)(Rodden, Eskeland, & Litvack, 2003)

⁷¹ Scienziati politici ed economisti hanno cercato di dimostrare, con metodi analitici e statistici, di chiarire gli effetti del vincolo costituzionale a prescindere da fattori quali il ruolo di un partito in un determinato momento storico, dalla tradizione politica da un territorio e dagli andamenti dei capitali nei mercati. Per approfondire l'argomento si rimanda a (Poterba, 1996)(Bayoumi, Goldstein, & Woglom, 1995) (Smith & Hou, 2013)

prospettiva all'inizio dell'anno fiscale, riducono il rischio di *default* dal 26% all'11%⁷². La norma ha maggior effetto, naturalmente, quando assurge al rango costituzionale e le modifiche richiedono una maggioranza qualificata.

Un aspetto peculiare è la relazione tra debito e modalità di elezione della Corte Suprema dei singoli stati. Nei 26 Stati in cui la Corte è eletta e non nominata dal Governatore, le regole di bilancio riscontrano maggior applicazione portando a una riduzione dei deficit⁷³. Altro fattore da considerare è la reputazione dello Stato nei mercati finanziari. Questo aspetto condizionò gli Stati europei quando andarono a modificare le loro Costituzioni per aderire ai dettami del Fiscal Compact.

Gli Stati che registrano una severa aderenza al vincolo costituzionale al bilancio sono meglio recepiti nei mercati. Una bassa reputazione può costare dai 10 ai 15 punti base sui mercati finanziari se comparati con gli Stati che dimostrano un puntuale e duraturo equilibrio delle spese⁷⁴. Poterba e Ruben dimostrano, successivamente che shock asimmetrici in Stati con vincoli fiscali deboli generano un

⁷² Bohn, H., & Inman, R. P. (1996). Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the US states. In Carnegie-Rochester conference series on public policy (Vol. 45, pp. 13-76). North-Holland.

⁷³ Ibid

⁷⁴ Poterba, J. M., & Rueben, K. (1999). State fiscal institutions and the US municipal bond market. In Fiscal institutions and fiscal performance (pp. 181-208). University of Chicago Press.

innalzamento degli interessi sui debiti di 2.5 punti base mentre negli Stati con regole rigide la variazione è assimilabile allo zero⁷⁵.

È interessante, infine, riportare l'analisi di R. Briffault⁷⁶. Egli sostiene che l'importanza di avere o meno un vincolo al bilancio in una costituzione è il segnale del valore politico che lo Stato assegna al pareggio di bilancio. Uno Stato con una Costituzione che prevede un vincolo al bilancio sarà più incline a cercare di equiparare entrate ed uscite, risultato da attribuirsi non tanto alla forza indipendente del dettato costituzionale ma ai valori politici e alle tradizioni politiche contenute nella Costituzione⁷⁷.

⁷⁵ Poterba, J. M., & Rueben, K. S.(2001). Fiscal news, state budget rules, and tax-exempt bond yields. *Journal of urban Economics*, 50(3), 537-562.

⁷⁶ Joseph P. Chamberlain Professor of Legislation, Columbia Law School, New York.

⁷⁷ Briffault, R. (1996). *Balancing acts: the reality behind state balanced budget requirements*. Priority PressPublications.

CAPITOLO IV

PRESTITO E LIMITI ALL'INDEBITAMENTO NELLA PIANIFICAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA

Sommario: 1.1. Profili costituzionali; 1.2. Classificazione del debito statale e locale; 1.3. Natura delle obbligazioni; 1.4. Rendimenti degli investimenti e tassazione federale; 1.5. Effettività dei vincoli alla spesa effettuata da Stati federati e Amministrazioni locali e adempimento delle obbligazioni emesse.

1.1 Profili costituzionali

L'indebitamento riveste un ruolo centrale nelle finanze statali e locali; Il diritto del bilancio, infatti, è una componente essenziale del diritto dello “stato costituzionale”⁷⁸ le cui radici sono rintracciabili, tra diversi aspetti, anche nelle questioni relative alle decisioni politiche sulle entrate e sulle spese pubbliche⁷⁹.

Avendo qui ripercorso gli aspetti salienti ed evolutivi dell'esperienza statunitense riguardo ai vincoli costituzionali posti al bilancio è necessario enucleare gli aspetti teorici dottrinali più rilevanti e, per chiarezza di esposizione, analizzare la giurisprudenza in materia⁸⁰. L'indebitamento, sia a livello statale sia a livello federale, è

⁷⁸ Morrone, A. (2014), Pareggio di bilancio e Stato costituzionale. Rivista AIC, 1.

⁷⁹ Cheli, E. (2006). Lo stato costituzionale: radici e prospettive. Editoriale scientifica.

⁸⁰ Lo studio delle implicazioni della contrazione del debito per il sistema nazionale è rilevante anche alla luce dei dati degli ultimi anni. Prendendo a riferimento il periodo 2000-2013, periodo che ci permette di valutare, tra gli altri aspetti, l'economia nel

soggetto a dettagliate norme. I riferimenti normativi più importanti si trovano, naturalmente, nelle Costituzioni degli Stati, che impongono, come già più volte ricordato, vincoli sostanziali e procedurali all'emissione di debito; negli Statuti degli Stati membri che regolano la tipologia delle obbligazioni e le procedure per emetterle sul mercato; dal Codice Federale sulle tasse e da quello sulle leggi di sicurezza e, infine, dalla clausola sui contratti della Costituzione degli Stati Uniti d'America⁸¹.

In questa sezione, dopo una rassegna sui differenti modi di classificare le varie tipologie di debito a livello federale, statale e locale, si analizzeranno le previsioni costituzionali che proteggono gli interessi di chi acquista debito pubblico, sia esso federale o statale, e obbligazioni emesse dai governi locali; in successione, le previsioni costituzionali che limitano i tentativi degli Stati membri di emettere obbligazioni per finanziare eventuali debiti e, infine, si porrà l'accento su alcune prassi consolidate, che si sono affermati nel corso dei decenni, tramite le quali gli Stati membri e Governi locali riescono, in buona parte, ad aggirare questi limiti.

periodo precedente alla crisi finanziaria del 2007/2008 e il periodo successivo al suo apice, il debito degli Stati Uniti è passato da 548 miliardi di US\$ a 1138 miliardi di US\$ (“Book of the States 2003 | CSG Knowledge Center,” n.d.; “Book of the States 2016 | CSG Knowledge Center,” n.d.).

⁸¹ Briffault, R., & Reynolds, L. (2004). *Cases and Materials on State and Local Government Law*. West Academic.

1.2 Classificazione del debito statale e locale

I parametri utilizzabili per classificare il debito possono essere molteplici, possiamo riferirci alla durata del debito, alla natura dell'impegno contratto dal Governo a garanzia del debito e, infine, alla natura del debito secondo l'*Internal Revenue Code*⁸².

I debiti emessi dagli Stati e dalle autorità locali possono essere sia di breve periodo sia di lungo periodo⁸³.

1.2.1 I debiti di breve periodo

I debiti di breve periodo consistono in obbligazioni che maturano e, di conseguenza, devono essere saldate nell'arco di periodo relativamente breve. Questa tipologia di debito è generalmente costituita da cambiali che si estinguono nell'arco di uno o massimo due anni. Se, ad esempio, a pochi mesi dalla chiusura dell'anno fiscale, si riscontra che le uscite sono superiori alle entrate, uno Stato o un

⁸² L'*Internal Revenue Code* è una parte del *Federal Statutory Tax Law*, pubblicato. È organizzato per argomenti e suddiviso in varie sezioni che si occupano, rispettivamente, di tasse sul reddito, sugli immobili, imposte sulle accise e sui salari. L'*IRC* fu introdotto nel 1939, seguirono le modifiche del 1954 e 1986, l'ultima delle quali è tutt'ora in vigore.

⁸³ Cfr cap 2 sulla previsione costituzionali degli Stati membri riguardo il debito di lungo periodo che è consentito secondo i modi e metodi previsti dalla legge.

Governo locale può emettere delle cambiali al fine di prendere in prestito del denaro per poter chiudere l'anno fiscale in pareggio. Lo Stato si impegna, in questo modo, a saldare l'intero ammontare del debito, inclusi gli interessi maturati, con risorse che prevede di incamerare durante il successivo anno fiscale. Per questo motivo ci si riferisce a questo tipo di obbligazioni con il termine *tax anticipation notes* (TANs), *revenue anticipation notes* (RANs), ovvero, *tax and revenue anticipation notes* (TRANs). Meno frequentemente questo tipo di obbligazione a breve termine si utilizza anche per costituire in maniera rapida il capitale iniziale per la realizzazione di nuovi progetti. Il capitale necessario per la costruzione dell'opera, tuttavia, è solitamente finanziato da obbligazioni a lungo termine⁸⁴.

I debiti di breve durata incidono in maniera marginale al computo totale del debito statale, infatti la quota per questa tipologia di prestito si aggira attorno al 10% del debito totale annuo⁸⁵.

La maggior parte delle Costituzioni degli Stati membri non annovera questi debiti tra quelli vietati, tuttavia, si possono delineare delle situazioni contingenti riguardo a particolari eventi in cui si

⁸⁴ Maguire, S., & Stupak, J. M. (2001). *Tax-Exempt Bonds: A Description of State and Local Government Debt*. Congressional Research Service, Library of Congress.

⁸⁵ ("Book of the States 2016 | CSG Knowledge Center," n.d.)

riemette un debito dello stesso tipo per ripagare quello dell'anno fiscale precedente⁸⁶.

Nella sentenza *Wein v. New York* la Corte stabilisce che un debito di questo tipo non è contrario alla Costituzione quando contratto sulla base di solidi indicatori che ne garantiscono l'estinzione nel successivo anno fiscale. Per una Corte, tuttavia, potrebbe essere complesso determinare se al momento dell'emissione del debito lo Stato si trovava in condizioni da garantire l'estinzione durante il successivo anno fiscale. In una sentenza successiva, sempre la Corte d'Appello di New York si espresse in maniera diametralmente opposta, rigettando il ragionamento del ricorrente per cui, visto l'indebitamento tramite cambiali operato per due consecutivi, un'altra previsione di debito a breve termine sarebbe risultata incostituzionale, poiché in tal modo si dava vita a un debito, *de facto*, a lungo termine. La Corte, tuttavia, nonostante i passati deficit, non dichiarò incostituzionale la stima di bilancio che prevedeva una chiusura in pareggio⁸⁷.

⁸⁶ Ex multis, *Wein v. State of New York*, *Wein v. State*, 39 N.Y.2d 136, 383 N.Y.S.2d 225, 347 N.E.2d 586 (1976), la Corte di Appello di New York sosteneva che avrebbe violato la Costituzione emettere cambiali se non ci fossero state solide stime rispetto alla possibilità di coprire il debito entro il successivo anno finanziario. Riportando le parole della corte: “[I]f it cannot reasonably be anticipated at the time the notes are issued that the State will have sufficient committed taxes and revenues, based on authentic estimates, to pay the obligations within one year of the date of issue, such borrowing is constitutionally impermissible. For example, if repayment of tax and revenue anticipation notes may only be made by creating, directly or indirectly, a budgetary deficit in the year of repayment, such borrowing is not an anticipation of the receipt of taxes and revenues and thus violates constitutional limitations.

⁸⁷ *Wein v. Carey*, 41 N.Y.2d 498, 393 N.Y.S.2d 955, 362 N.E.2d 587 (1977)

1.2.2 I debiti di lungo periodo

La tentazione di definire i debiti di lungo periodo come il contrario dei debiti di breve periodo potrebbe rivelarsi poco esaustiva, seppur, specialmente in questo contesto, i due termini ci appaiono come i due contrari a cui si è infrapposto *polemos*, che li rende antagonisti a una prima analisi ma in armonia in profondità⁸⁸.

Quando uno Stato o un Governo locale emette un debito di lungo periodo, generalmente nella forma di obbligazioni che devono essere ripagate, solitamente, a dieci anni dall'emissione e, alcune volte, si registrano obbligazioni trentennali o quarantennali.

A questa categoria si ascrive la quasi totalità del debito pubblico statunitense⁸⁹. Gli Stati e le altre entità locali che contraggono debiti di lungo periodo per finanziare, in generale, strutture pubbliche, come scuole, carceri, prigioni, edifici governativi, ponti, infrastrutture viarie, centrali per la produzione di energia elettrica, siti di stoccaggio e di distribuzione delle risorse idriche, impianti di smaltimento di rifiuti e di purificazione delle acque, etc.

⁸⁸ in riferimento alla teoria dei contrari di Eraclito, si veda, ex multis: Reale, G., Fusaro, D., & Diels, H. (2006). I presocratici: prima traduzione integrale con testi originali a fronte delle testimonianze e dei frammenti nella raccolta di Hermann Diels e Walther Kranz. Bompiani.

⁸⁹ Ibid nota 82

I motivi per cui si ricorre a questo tipo di indebitamento per la realizzazione di determinate infrastrutture è così riassumibile: innanzitutto, possedere l'intero capitale assicura un tempo di realizzazione determinato precedentemente e, soprattutto, progetti di questo tipo sono molto costosi e, pertanto, sarebbe impossibile riuscire a finanziare tutte le infrastrutture necessarie utilizzando solamente le entrate ordinarie, a meno che di non operare tagli lineari alla spesa per servizi ordinari e necessari che solitamente un Governo, locale o statale che sia, eroga. La realizzazione di una grande opera si potrebbe prevedere su un arco temporale molto dilatato nel tempo al fine di finanziarla con le entrate ordinarie, tuttavia, una scelta di questo tipo non assicurerebbe una data certa di conclusione dell'opera e, inoltre, si potrebbe verificare l'ipotesi per cui, a causa di eventi imprevisti, la stessa opera resti incompiuta.

In secondo luogo, un prestito di lungo periodo realizza l'obiettivo dell'uguaglianza intergenerazionale⁹⁰.

Mentre la popolazione beneficia nell'immediato di servizi erogati dal Governo, quali lo smaltimento dei rifiuti o la manutenzione delle strade, e finanziati tramite il budget ordinario, i benefici di un progetto straordinario e di lungo termine potrebbero concretizzarsi

⁹⁰ Barry, B. (1999). Sostenibilità e giustizia intergenerazionale. *Iride*, 12(1), 65-86.

solamente nel futuro. In ragione di questo motivo non sarebbe corretto nei confronti della popolazione caricare di una spesa eccessiva solamente una generazione per opere che hanno, o dovrebbero avere, una lunga durata e, inoltre, così facendo, parteciperanno alla spesa di realizzazione anche le generazioni successive.

1.3 Natura delle obbligazioni

Le due categorie principali in cui poter inquadrare i debiti qui trattati sono quelle delle obbligazioni garantite e di quelle non garantite.

Le obbligazioni garantite o *covered bond* sono garantite dalla segregazione di fondi di alta qualità su cui rivalersi (e.g. crediti fondiari o ipotecari garantiti dalle Pubbliche Amministrazioni), per questo motivo presentano un profilo di rischio molto basso e assicurano il capitale iniziale investito.

Al contrario, le obbligazioni non garantite sono assicurate solo dai guadagni di specifici progetti ai quali sono collegate. A differenza delle obbligazioni garantite, il possessore di quest'ultima tipologia di titoli, ha come garanzia la promessa che il Governo utilizzerà i guadagni generati dall'opera finanziata, una volta terminata, per ripagare i titolari delle obbligazioni. È facile capire che, in caso di fallimento dell'opera o, quantomeno, se non vengono raggiunti gli obiettivi

previsti, i titolari delle azioni non vedranno ripagato il loro investimento iniziale.

I tassi di interesse delle obbligazioni non garantite, comportando un coefficiente di rischio più alto rispetto a quelle garantite, pagano interessi superiori a quest'ultime.

Storicamente, la maggior parte dei debiti statali e locali era composta da obbligazioni garantite. Negli ultimi decenni, tuttavia, i debiti non garantiti sono diventati la forma di indebitamento principale. Nel 2000 il 73% dei debiti in capo agli Stati era di tipo non garantito⁹¹. Allo stesso modo erano debiti non garantiti il 66% delle obbligazioni emesse dalle Contee e il 59% emesse da municipalità e città; parimenti l'86% delle obbligazioni dei Distretti Speciali⁹².

1.4 Rendimenti e tassazione federale

La legislazione federale, tramite l' "Internal Revenue Code", applica differenti livelli di imposte sulle obbligazioni emesse dagli Stati e dai Governi locali a seconda che essi abbiano un interesse pubblico oppure siano finalizzati a sostenere progetti privati⁹³.

⁹¹ Roin, J. A. (2011). Privatization and the sale of tax revenues. *Minn. L. Rev.*, 95, 1965.

⁹² sul concetto di Distretto Speciale si veda (J. C. Bollens, 1957)

⁹³ 26 U.S. Code § 164 - Taxes

Il Codice prevede che, a esclusione di alcune eccezioni, nella rendicontazione dei proventi lordi di uno Stato non siano inclusi gli interessi percepiti da qualsiasi azione emessa a livello statale o locale; in altre parole un cittadino che possiede dei titoli emessi da uno Stato o Governo locale non deve pagare la tassa federale sul reddito in riferimento all'interesse ricevuto da quelle azioni⁹⁴. Come risultato di questa norma anche l'Ente emittente l'obbligazione paga un tasso di interesse ridotto, pertanto, ci troviamo di fronte a un netto incentivo a favore degli Stati e dei Governi locali rispetto all'emissione di debito da parte di privati.

Storicamente, i tassi di interesse sulle azioni emesse da uno Stato o Governo locale, rispetto ad azioni della stessa tipologia emesse da soggetti terzi, sono sempre stati inferiori di circa il 30%. È indubbio che ci troviamo di fronte a un sussidio federale.

Fino alla decisione della Corte Suprema in “South Carolina v. Baker”⁹⁵ molti studiosi consideravano questa esenzione garantita costituzionalmente⁹⁶. Il South Carolina sollevò una questione di legittimità riguardante il passaggio del “Tax Equity and Fiscal Responsibility (TEFRA)” che limitava l'esenzione dal pagamento delle

⁹⁴ Section 103(a) Internal Revenue Code, U.S. Code: Title 26

⁹⁵ 485 U.S 505 (1988)

⁹⁶ Edwards, B., & Wallace, S. (2004). State income tax treatment of the elderly. *Public Budgeting & Finance*, 24(2), 1-20.

tasse sugli interessi alla sola tipologia di azioni in forma registrata, dove per azioni in forma registrata si intendono quelle particolari azioni di cui si tiene un registro dell'identità degli acquirenti. Questione sollevata poiché, in passato, gran parte dei bond emessi da Stati e Governi locali non erano registrati ed erano pagabili al portatore. Il TEFRA negò l'esenzione delle tasse per le cambiali pagabili al portatore e la Corte confermò quanto stabilito⁹⁷.

Un altro fenomeno di *freeride* messo in atto dagli Stati per sfruttare lo sgravio fiscale si riscontra nella pratica di finanziare l'industria privata tramite l'emissione di bond statali. Molti Stati e Governi locali hanno sostenuto il settore privato tramite programmi di assistenza finanziati tramite debito non tassato. Questa tipologia di indebitamento arrivò a rappresentare il 48% dei bond emessi dagli Stati fino a quando, negli anni '80, il mercato non venne regolamentato con l'introduzione della distinzione di debito contratto per finalità pubbliche o per attività di intervento nel settore privato⁹⁸.

⁹⁷ Lo Stato lamentava che § 310(b)(1) del TEFRA violasse il Decimo Emendamento della Costituzione americana e il principio costituzionale del federalismo riguardo all'obbligo degli Stati di emettere bond sotto forma registrata per ottenere l'esenzione dalle tasse riferite a questi. La Corte Suprema, a differenza della NGA, rigettò questa interpretazione poiché sostenne che il Decimo Emendamento fu approvato senza vizi.

⁹⁸ Ibid nota 81

1.5 Effettività dei vincoli alla spesa effettuata da Stati federati e Amministrazioni locali e adempimento delle obbligazioni emesse

Come già evidenziato, tutti gli Stati membri, ad eccezione del Vermont, prevedono nei loro testi normativi, dei limiti all'indebitamento⁹⁹.

In questo capitolo si analizzeranno le varie tipologie di vincolo che si incontrano nello studio comparato delle Costituzioni degli Stati membri. Alcuni Stati vietano in maniera assoluta l'indebitamento, è il caso, ad esempio dell'Indiana¹⁰⁰ e del West Virginia¹⁰¹ che prevedono l'indebitamento solo in situazioni di emergenze (e.g. invasioni, contenimento di insurrezioni, o per la difesa dello Stato).

Altri Stati, invece, impongono limiti molto ridotti al debito che possono potenzialmente contrarre è il caso, ad esempio, dell'Arizona¹⁰² o di Rhode Island¹⁰³.

Un altro metodo per ridurre il debito è quello di consentirlo in limiti variabili rispetto al patrimonio tassabile o alle entrate fiscali; è il caso dello Stato delle Hawaii, la cui Costituzione stabilisce che il debito

⁹⁹ Wallis, J. J. (2005). Constitutions, corporations, and corruption: American states and constitutional change, 1842 to 1852. *The Journal of Economic History*, 65(1), 211-256.

¹⁰⁰ Ind. Const. Art. X, § 5.

¹⁰¹ W. Va. Const. Art. X, § 4.

¹⁰² Ariz. Const., Art. IX, § 5, che limita il debito a US\$ 350.000

¹⁰³ R. I. Const., Art. VI, § 16, che limit ail debito a US\$50.000

dello Stato è limitato al 18.5% del valore medio delle entrate dello Stato nei tre anni precedenti alla richiesta di indebitamento e al 15% di tutto il patrimonio immobiliare per i Governi locali¹⁰⁴. Vincoli fissati in maniera variabile rispetto alle entrate e al patrimonio di uno Stato si registrano anche negli Stati di Washington¹⁰⁵, Nevada¹⁰⁶, Kentucky¹⁰⁷. Questo approccio evidenzia la volontà di consentire un indebitamento ponderato alle capacità economiche dello Stato o del Governo locale e far sì che l'indebitamento non si trasformi in un aggravio fiscale per la popolazione o in tagli lineari a scapito di servizi già esistenti¹⁰⁸.

Più frequentemente, le Costituzioni degli Stati prevedono una procedura restrittiva generale: il debito non può essere contratto senza l'approvazione, tramite referendum o da parte delle Camere, da parte di una maggioranza, che può essere semplice o qualificata¹⁰⁹. Alcuni

¹⁰⁴ Haw. Const., Art. VII, §13

¹⁰⁵ Wash. Const., Art. VIII, § 1, adotta lo stesso meccanismo delle Hawaii con un limite fissato al 9%, cfr. nota 34

¹⁰⁶ Nev. Const., Art. IX, § 3, il debito è consentito nella misura del 2% di tutto il patrimonio statale.

¹⁰⁷ Ky. Const. § 158, il debito è consentito in percentuale variabile dal 2% al 10% del patrimonio stimato. La percentuale varia in base al numero di abitanti nel caso ci si riferisca a una municipalità, Contee e Distretti hanno una percentuale fissa del 2% del patrimonio stimato.

¹⁰⁸ Briffault, R., & Reynolds, L. (2016). *Cases and Materials on State and Local Government Law*. West Academic.

¹⁰⁹ E.g. Okla. Const., Art. X, § 25, richiede una maggioranza qualificata; e.g. Del. Const., Art. VIII, § 3, nessun debito dello Stato può essere contratto senza l'approvazione di tre quarti dei membri di ciascuna Camera.

Stati, come il Michigan, prevedono sia l'approvazione delle Camera sia quella del corpo elettorale¹¹⁰.

A livello Statale, in particolare, i veri ed effettivi vincoli sono i requisiti procedurali contenuti nella Costituzione.

Poiché la Costituzione può essere emendata, qualsiasi divieto assoluto o limite strutturale al debito, può essere facilmente aggirato tramite un emendamento che autorizzi lo specifico caso, pertanto, è chiaro come una forte maggioranza politica, in un assetto costituzionale di questo tipo, abbia un potere discrezionale molto forte. Il risultato di questa fattispecie è che il requisito legale per modificare la Costituzione, solitamente dato dalla combinazione di una maggioranza qualificata alle Camere e un passaggio referendario, diventa, in ultima analisi, il vincolo sostanziale alla possibilità di contrarre indebitamento da parte di uno Stato.

Un caso esemplificativo è quello dell'Alabama, la cui Costituzione, come si legge alla sezione 213 Cost.¹¹¹, vieta espressamente la possibilità di indebitamento per le casse pubbliche,

¹¹⁰ Mich. Const., Art. IX, § 15, i debiti a lungo termine richiedono l'approvazione dei due terzi dei membri di ogni Camera della Legislatura e una maggioranza di elettori in un referendum.

¹¹¹ Al. Const. § 213, "After the ratification of this Constitution, no new debt shall be created against, or incurred by this state, or its authority, except to repel invasion or suppress insurrection, and then only by a concurrence of two-thirds of the members of each house of the legislature"

tuttavia, a partire dagli anni '90 del XX sec. contiene trentatré emendamenti autorizzativi per l'emissione di particolari bond¹¹².

Assodate le ragioni storiche che portarono alla formulazione e all'introduzione dei vincoli al bilancio, è necessario analizzare, nel contesto attuale, l'impatto che questi disposti costituzionali hanno in termini di riduzione dei debiti di breve periodo e debiti di lungo periodo, di opportunità politica legata alla possibilità di generare debito e migliorando gli effetti sulla tassazione.

Occorre chiarire, in prima analisi, il motivo per cui gli Stati cercano di contrarre debito di lungo periodo per finanziare opere destinate ad un utilizzo protratto nel tempo, al fine di stabilire la cosiddetta equità intergenerazionale¹¹³.

La possibilità di estinguere il debito in un lasso temporale di decine di anni è pertinente in relazione al fatto che le opere saranno utilizzate per periodi altrettanto lunghi, tuttavia, una situazione di questo tipo potrebbe indurre la classe politica a generare debito in modo poco avveduto. I costi di un progetto di lungo periodo non gravano in maniera rilevante in un preciso arco temporale riconducibile alla durata di una legislatura; la responsabilità legata al progetto non è una preoccupazione per le classi politiche vista la portata di lungo periodo,

¹¹² Stewart, W. H. (2016). *The Alabama State Constitution*. Oxford University Press.

¹¹³ Piancastelli, F. (2003). *Equità fra le generazioni: appunti per un'analisi sociologica*. Sociologia e Politiche Sociali.

invece, gli effetti positivi (*e.g.* posti di lavoro, nuove infrastrutture, benefici fiscali, aumento del commercio) di un investimento di lungo periodo sono fruibili dalla popolazione durante il periodo della legislatura. Il rischio di un modello di questo tipo è legato a determinate strategie politiche: tramite il debito si possono finanziare, nell'immediato, servizi e opere che potrebbero decretare una rielezione della classe politica in carica e, infine, posticipare gli effetti di scelte fiscali errate fino a quando non sarà in carica una nuova classe politica che sarà obbligata a introdurre misure finanziarie (*e.g.* innalzamento delle tasse) per porre rimedio al troppo debito.

Questa fattispecie si può annoverare tra le motivazioni che hanno portato, specialmente in Europa negli ultimi anni, ad inserire vincoli alla spesa al fine di evitare questa tentazione. Come Ulisse si fece legare per non cadere alla tentazione del canto delle sirene, così i politici introducono un vincolo costituzionale per evitare che essi e i loro successori incorrano nella tentazione di ampliare il debito al fine di espandere il loro bacino elettorale.

Un risultato fondamentale del vincolo costituzionale al bilancio è, quindi, quello di scongiurare la creazione di debito per finanziare servizi con una finalità più vicina a quella della campagna elettorale che alle prerogative del Welfare State.

Un ulteriore aspetto da valutare per questa tipologia di vincolo è quella relativa al loro carattere anacronistico in termini formali. La ricchezza degli Stati viene definita in termini di proprietà posseduta da una giurisdizione; oggi, tuttavia, gran parte delle tasse non deriva più dalla tassazione di beni demaniali ma da altre tipologie di tasse. Così, i limiti basati sul parametro della proprietà rischiano di sottostimare la capacità di un Stato a contrarre debito¹¹⁴. Di converso, molti Stati, presentano una legislazione più aggiornata e differenziano i limiti in base alla tipologia di Governo locale, consentendo così diversi livelli di indebitamento a seconda che questo sia richiesto da una Città, da una Contea o da un Distretto Speciale¹¹⁵.

Il passaggio referendario per l'approvazione del debito o per l'eventuale modifica costituzionale non è privo di criticità. Gli elettori, innanzitutto, potrebbero non essere sufficientemente attenti a valutare le conseguenze a lungo termine; una bassa partecipazione di elettori potrebbe essere il sintomo di una scarsa comprensione o interesse alle questioni finanziarie e, conseguentemente, non si avrebbe un campione attendibile della volontà degli elettori. In ultima istanza, progetti

¹¹⁴ Ibid nota 104

¹¹⁵ Kiewiet, D. R., & Szakaty, K. (1996). Constitutional limitations on borrowing: An analysis of state bonded indebtedness. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 12(1), 62-97.

necessari a favore di piccole comunità che rappresento una minoranza, potrebbero trovare il veto della maggioranza.

CAPITOLO V

GIUSTIZIABILITÀ DEI VINCOLI AL BILANCIO, DISCREZIONALITÀ DELLE CORTI, CRITICITÀ APPLICATIVE E PROPOSTE DI RIFORMA

Sommario: 1.1. Rappresentanza, democrazia e vincoli al bilancio nel rapporto con i principi della Costituzione economica; 1.2. Aspetti critici dei vincoli costituzionali e della regolazione dei mercati; 1.3. I fondi speciali: uno dei principali strumenti configurati per aggirare i vincoli di bilancio costituzionali; 1.4. Autorità pubbliche e limiti al debito. Istituzionalizzazione della non applicazione delle clausole costituzionali e profili di criticità in relazione alla rappresentanza; 1.5. Conseguenze derivanti dall'elusione dei vincoli costituzionali in materia di indebitamento; 1.6. Vincolo al bilancio e Costituzione federale: la proposta di riforma e le problematiche relative; 1.7. Ipotesi di riforma della Costituzione: la dimensione del rischio

1.1 Rappresentanza, democrazia e vincoli al bilancio nel rapporto con i principi della Costituzione economica

I due aspetti principali legati al controllo delle finanze pubbliche, da un punto di vista formale sono, senza dubbio, i limiti costituzionali all'indebitamento e l'influenza dei mercati che, con un sistema che esula dallo stretto controllo politico che vede una molteplicità di attori, influenza costantemente le scelte politiche.

Gli Stati e i Governi locali calibrano la loro azione politica per bilanciare questi due aspetti.

La democrazia rappresentativa, senza dubbio, concede agli elettori il potere di eleggere rappresentanti che siano prudenti nella

gestione delle finanze pubbliche a discapito di quelli più imprudenti, questo è uno dei principali meccanismi di controllo dell'elettorato¹¹⁶.

Questo modello di semplificazione, che riduce gli aspetti salienti del controllo della finanza a soli due fattori, visti i risultati e la quantità di debito accumulata nel corso dei decenni, potrebbe portare a concludere che il modello è un fallimento o, addirittura, riprendendo le parole di F. C Howe, che la democrazia, almeno nella sua forma rappresentativa è un fallimento¹¹⁷.

Le attuali Costituzioni fiscali sono il prodotto della reazione del XIX sec. al dilagante debito e alla volontà di porre un limite massimo alla tassazione tipico del XX sec. Questi due movimenti hanno portato a modelli costituzionali improntati su una limitata flessibilità fiscale.

Quarantuno costituzioni statali includono disposizioni di equilibrio di bilancio¹¹⁸. Quarantasei stati vincolano la spesa dello Governo solo per fini di utilità pubblica¹¹⁹. Infine tre quarti degli Stati prevedono limiti all'indebitamento¹²⁰. Altro aspetto cruciale riguarda l'uniformità fiscale richiesta da molti ordinamenti al fine di evitare sussidi in forma tacita a determinati territori abbassando l'aliquota

¹¹⁶ Schragger, R. C. (2011). Democracy and Debt. Yale LJ, 121, 860.

¹¹⁷ Howe, F. C. (1906). The city, the hope of democracy. New York, C. Scribner's sons.

¹¹⁸ (National Conference of State Legislature, 2010)

¹¹⁹ Rubin, D. F. (1993). Constitutional Aid Limitation Provisions and the Public Purpose Doctrine. . Louis U. Pub. L. Rev., 12, 143.

¹²⁰ Sterk, S. E., & Goldman, E. S. (1991). Controlling Legislative Shortsightedness: The Effectiveness of Constitutional Debt Limitations. Wis. L. Rev., 1301.

fiscale¹²¹. Sempre sul versante della disciplina fiscale in materia di tasse, più di trenta Stati hanno leggi costituzionali od ordinarie sui limiti di spesa (TELS)¹²², che richiedono o una maggioranza qualificata ovvero un referendum in concerto con una maggioranza qualificata, per approvare nuove proposte di tasse¹²³, inoltre almeno quarantatré Stati limitano i Governi locali a porre restrizioni sulle tasse di proprietà. Tutti questi vincoli fiscali sono stati giustificati come dispositivi necessari per il dilagante problema della spesa pubblica¹²⁴.

Tutti questi meccanismi fiscali operano in concomitanza con la costituzione fiscale. La costituzione fiscale è una necessità dettata dalla non efficienza del mercato del credito poiché questo potrebbe, idealmente, regolarsi autonomamente senza il bisogno di regole costituzionali. Considerati, inoltre, i costi che comporta una disciplina fiscale di stampo costituzionale, la correzione dei mercati funziona solamente se gli Stati o i Governi locali riescono ad internalizzare i costi e i benefici delle rispettive scelte in materia di normativa fiscale. Tipico esempio di questa fattispecie sono norme a carattere contenitivo dettate dalla contingenza di una crisi momentanea che, successivamente, si

¹²¹ *Ibid* nota 108

¹²² Waisanen, B. (2011). *State Tax and Expenditure Limitations–2008*. Retrieved January, 27, 2011.

¹²³ *Ibid* nota 108

¹²⁴ *Ibid* nota 112

dimostrano insufficienti e richiedono un intervento dello Stato federale; prassi, quella del salvataggio da parte del Governo Federale, non favorita dal federalismo fiscale.

1.2 Aspetti critici dei vincoli costituzionali e della regolazione dei mercati

Il modello statunitense, avendo una storia fiscale legata all'utilizzo di vincoli legali finalizzati ad ottimizzare la spesa pubblica, offre una casistica, normativa e giurisprudenziale, molto vasta che permette di individuare, in base ai risultati registrati negli anni, gli aspetti meno funzionali a perseguire lo scopo iniziale.

La disciplina che regola i mercati è spesso insufficiente a perseguire gli scopi prefissati dal legislatore. I segnali del mercato sono solitamente sottostimati, inoltre, il mercato non fornisce risposte alle entità locali, città e piccoli stati che incontrano difficoltà fiscali non trovano mezzi utili nel mercato globale orientato alla ricostruzione di economie regionali e globali. In questo scenario i Governi locali incontrano difficoltà sia nella gestione di momenti di crisi sia in momenti di crescita economica.

Il principale aspetto negativo della costituzionalizzazione di determinati vincoli è legato al fatto che si vada a limitare, ampiamente,

la capacità di uno Stato o di un Governo locale di rispondere in maniera dinamica a mutate circostanze economiche.

Come già evidenziato, la costituzionalizzazione di freni all'indebitamento pubblico è il paradigma di un retaggio del XIX sec. di avversione al debito e del XX sec. di avversione alle tasse.

Questa struttura “anti debito” e “anti tasse” riduce in maniera sostanziale le opzioni con cui Stati e Governi locali possono aumentare la spesa pubblica. Una situazione di questo tipo, come verrà evidenziato in seguito, può avere conseguenze funeste per i Governi che devono, obbligatoriamente, finanziare servizi e, di conseguenza, si trovano costretti a trovare metodi alternativi per indebitarsi. Ad esempio, uno Stato con una Costituzione che limita l'indebitamento, cercherà di spostare la maggior parte della spesa in categorie che non rientrano nel debito disciplinato dalla Costituzione. Il vincolo, così operando, crea un incentivo a posticipare le spese oppure a usare strategie per celare l'indebitamento¹²⁵. Una di queste strategie, che sta gettando le basi per un dilagante effetto sociale negativo, è quello di sottofinanziare i fondi pensionistici dei dipendenti pubblici¹²⁶; anche i cosiddetti *rainy fund*,

¹²⁵ Numerose organizzazioni contabili hanno proposto di uniformare il processo di contabilità degli Stati al fine di avere un quadro complessivo del debito statale e locale. Si veda A Proposal for Drawing a Clearer Picture of Public Pension Finances, N.Y Times, July 8 2011. <http://www.nytimes.com/2011/07/08/business/proposal-hopes-to-improve-disclosures-on-public-pensions.html>.

¹²⁶ Paget, K. M. (1996). The balanced budget trap. AMERICAN PROSPECT, 21-29.

siano essi istituiti con norma costituzionale od ordinaria, sono soggetti a manipolazioni finalizzate a finanziare spese pubbliche.

La limitazione all'innalzamento delle tasse obbliga lo Stato o i Governi locali a dipendere maggiormente dall'indebitamento, situazione apparentemente paradossale visti i vincoli all'indebitamento presenti nelle costituzioni; fattispecie che obbliga i governi ad aggirare i suddetti vincoli e dipendere, così, da autorità create ad hoc per offuscare la paternità del debito contratto, generando situazioni di apparente "non debito" che, come verrà approfondito in seguito, risultano molto più onerose del debito stesso¹²⁷.

Altro aspetto da rilevare è il ruolo delle Corti, problematica che verrà approfondita tramite all'analisi di alcuni casi giurisprudenziali.

Le Corti hanno guadagnato un ruolo decisivo nell'assetto della politica fiscale in un contesto di costituzione finanziaria che presenta vincoli alla spesa. Interpretando i vincoli in maniera più o meno rigida, in base a varie motivazioni, che possono spaziare dal consentire al Governo di portare a termine la legislatura oppure consentire l'indebitamento, considerandolo la situazione fattuale di ogni singolo caso, si giunge ad avere una giudiziaria, in alcuni Stati, delle questioni finanziarie. Le Corti, in questo assetto, hanno la

¹²⁷ *Ibid* nota 104

discrezionalità di distinguere, a loro parere, il debito “buono” da quello “cattivo”, di standardizzare dei metodi accettati per aggirare il debito e di consentire il dilagare di nuovi sistemi finanziari per finanziare il debito. I Governi in carica, pertanto, approvano questi meccanismi di elusione dei vincoli costituzionali attraverso legislazione ordinaria ovvero consolidando prassi di eccezione costituzionale¹²⁸.

La combinazione di questi aspetti ha portato a consolidare una percezione distorta e parziale del processo di bilancio alla quale si aggiunge un perenne conflitto con la normativa fiscale che non si evolve allo stesso passo della finanza “creativa”¹²⁹.

Per quanto riguarda i mercati, è lecito chiedersi se, alla luce di questi aspetti, talvolta contrastanti, lavorino al meglio. Gli analisti dei mercati finanziari distinguono tra vincoli al debito e vincoli alla tassazione, quest’ultima fattispecie è molto più preoccupante per gli attori dei mercati finanziari rispetto alla prima. Inoltre, sia gli Stati sia i Governi locali sono molto attenti all’andamento dei mercati per massimizzare i profitti tramite i tassi di interesse. Non c’è dubbio che i

¹²⁸ White III, J. H. (2002). Constitutional Authority to Issue Debt. *Cumb. L. Rev.*, 33, 561.

¹²⁹ Un chiaro esempio di questa problematica è la politica fiscale della California degli ultimi quindici anni che ha portato, per la prima volta dopo centinaia di anni, il Governo federale a valutare un salvataggio a favore di uno Stato. Per approfondimenti si rimanda a “California Crackup: How Reform Broke the Golden State and how We Can Fix it”, (Mathews & Paul, 2010)

mercati lavorino nella misura in cui riescono ad attirare l'interesse di Governi statali e locali.

Ciò nonostante, il mercato obbligazionario è uno strumento approssimativo se utilizzato per far applicare la disciplina finanziaria. È importante ricordare che gli attori principali dei mercati, come agenti assicurativi, banche, consulenti obbligazionari, intermediatori, hanno un forte interesse nel promuovere l'indebitamento dei governi, specialmente nei periodi di recessione¹³⁰. Sebbene talvolta viene rispolverato il mito dei mercati perfetti, è piuttosto evidente dalla recente crisi economica globale che i mercati non hanno una risposta a tutte le possibili eventualità prospettabili. Prima che il mercato obbligazionario risponda ad uno shock economico la condizione finanziaria di Stati e Governi locali potrebbe essere già compromessa e il debito contratto troppo elevato da gestire tramite mezzi ordinari.

Se si dovesse provare ad immaginare che i mercati non puntino alla massimizzazione del profitto e che i debiti possano essere valutati correttamente, anche in queste circostanze, non è affatto chiaro come gli Stati e i Governi locali possano rispondere alle quotazioni del mercato. Prima di tutto, come già evidenziato, i vincoli costituzionali all'indebitamento riducono l'abilità di Stati e Governi locali a operare

¹³⁰ Shea, K. (2010) Transparency Problems in the Municipal Debt Markets and Their Effect on Fiscal Condition.

aggiustamenti strutturali sul lato delle entrate; un'altra motivazione è legata al fatto che norme fiscali di rango costituzionale concorrono solo in parte a creare un pieno federalismo fiscale, in particolare, i Governi locali non hanno il potere di tassare e spendere autonomamente¹³¹.

I Governi locali e gli Stati incontrano molte limitazioni sul piano della pianificazione, infatti, questi due livelli amministrativi non sono in grado di progettare una politica fiscale efficiente poiché è estremamente complesso ipotizzare delle uscite senza conoscere l'entità delle entrate¹³². Questo aspetto è uno dei più criticati dalla dottrina¹³³.

In secondo luogo, il comportamento dei mercati cambierebbe solamente se le politiche riferite a entrate e spesa di un Governo, che sia statale o locale, avrebbe effetto solo se potesse anticipare i cambi delle condizioni macroeconomiche. La teoria della regolamentazione dei mercati afferma che gli Stati e i Governi locali hanno la possibilità di influenzare i mercati, tuttavia, questa affermazione non è corroborata dai fatti. Innanzitutto gli economisti dello sviluppo non sono chiari nel definire cosa induca la crescita o quali fattori ne favoriscano il declino¹³⁴. In secondo luogo la geografia economica ha esposto

¹³¹ Frug, G. E., & Barron, D. J. (2013). *City bound: How states stifle urban innovation*. Cornell University Press.

¹³² Cfr supra

¹³³ Gillette, C. P. (2008). *Fiscal Home Rule*. *Denv. UL Rev.*, 86, 1241.

¹³⁴ *Ibid* nota 112

chiaramente che i fattori che inducono lo sviluppo sono connessi più ad eventi fortuiti iniziali e rapporti di dipendenza che a politiche favorevoli al mercato dei capitali. Seguendo questo pattern analitico si può evincere che la disciplina fiscale delle aree amministrative locali ha un legame marginale con la salute economica di tutto il sistema¹³⁵.

1.3 I fondi speciali: uno dei principali strumenti configurati per aggirare i vincoli di bilancio costituzionali

Uno dei primi espedienti per aggirare i vincoli costituzionali posti al bilancio è riconducibile all'utilizzo dei cosiddetti fondi speciali, pratica utilizzata già alla fine del XIX sec. Un fondo speciale era, inizialmente, un particolare debito legato alla costruzione di una infrastruttura che, una volta funzionante, avrebbe dovuto generare utili per risanare il debito contratto.

Per costruire un ponte, ad esempio, lo Stato avrebbe potuto prendere in prestito del denaro dai cittadini tramite l'emissione di buoni del tesoro e promettere che il debito sarebbe stato ripagato tramite i proventi generati dal pagamento del pedaggio necessario per usufruire del ponte. Le Corti degli Stati, in un primo momento, giudicarono i

¹³⁵ Ladd, H. F. (1991). Fiscal impacts of local population growth: A conceptual and empirical analysis. *Regional Science and Urban Economics*, 24(6), 661-686.

fondi speciali esenti dalla disciplina in tema di vincoli all'indebitamento dettata dalle Costituzioni.

Nel corso del tempo, tuttavia, il concetto di fondo speciale si è molto dilatato. In questa categoria sono confluiti anche i finanziamenti di servizi che non possono garantire un ritorno economico facilmente inquadrabile come nel caso di una tassa di pedaggio.

L'analisi della giurisprudenza in tema mette in evidenza come le Corti si siano trovate, sempre più di frequente, a giudicare casi in cui il debito non sia riconducibile a un solo progetto specifico e, di conseguenza, le risorse che dovrebbero garantire l'estinzione dello stesso non sono facilmente individuabili.

Di seguito, l'analisi dei casi più rilevanti.

1.3.1 Finanziamento del debito a livello statale: *Convention Center Authority v. Anzai*

In forza al § 27 of Act 7, 1993 Haw. Sess. Laws, and Haw. R. App. P. 14, il ricorrente, il "Convention Center Authority", avvia un procedimento nei confronti del Direttore statale delle finanze, cercando di ottenere un accertamento riguardante delle obbligazioni emesse dallo Stato delle Hawaii per costruire e mettere in funzione un centro congressi. La questione riguardava l'accertamento di costituzionalità in

relazione alla legittimità del debito in relazione ai vincoli per l'indebitamento previsti dalla Costituzione delle Hawaii¹³⁶.

Fatti

Nel 1993, lo Stato autorizzò l'incremento dell'1% della tassa denominata TAT (Transient Accomodation Tax) e, contestualmente, approvò l'emissione di debito, tramite obbligazioni, per la costruzione di un centro congressi.

Quando il Direttore delle finanze si rifiutò di autorizzare l'atto per l'emissione delle obbligazioni generali per finanziare il debito, i proponenti del progetto si rivolsero alla Corte Suprema statale.

La Corte sostenne che l'incremento di un punto percentuale del TAT finalizzato a finanziare il centro congressi si qualificava come una "user tax" e, quindi, legittima nella prospettiva di finanziare un servizio per la comunità. Poiché una parte delle tasse derivanti dal TAT erano vincolate alla realizzazione dell'opera (*i.e.* un punto percentuale) e, pertanto, le obbligazioni emesse dallo Stato per finanziare il progetto non erano destinate alla copertura totale del progetto, si qualificano nella fattispecie di esenzione dal vincolo di bilancio come previsto

¹³⁶ Cfr. nota 34

dall'art. VII, § 13 Cost. Haw¹³⁷. La Corte, tuttavia, si espresse negativamente rispetto all'emissione di questo debito poiché, stando all'art. VII § (6) Cost. Haw.¹³⁸, non si ravvisa la possibilità di escludere questo impegno economico dal computo generale delle spese dello Stato, poiché, il centro congressi non era stato costruito e messo in funzione in un anno fiscale.

Come già evidenziato, inizialmente, l'utilizzo di dei fondi speciali era legato all'incremento o all'istituzione di nuove imposte applicabili solamente all'utilizzatore dell'opera realizzata tramite il fondo speciale. In questo modo, evidentemente, non poteva esserci nessun impatto sulle entrate dello Stato, poiché, nessun pedaggio ovvero pagamento per un servizio, sarebbe stato ricevuto se l'opera non fosse stata realizzata. La stessa fattispecie non è ravvisabile quando si istituisce un fondo finanziato tramite l'innalzamento di una tassa generale, utilizzando la cosiddetta "user tax". Una parte del ricavo di una tassa, senza dubbio, si può destinare al finanziamento di una infrastruttura pubblica, tuttavia, per le Corti risulta complesso

¹³⁷ General obligation bonds may be issued by the State; provided that such bonds at the time of issuance would not cause the total amount of principal and interest payable in the current or any future fiscal year, whichever is higher, on such bonds and on all outstanding general obligation bonds to exceed: a sum equal to twenty percent of the average of the general fund revenues of the State in the three fiscal years immediately preceding such issuance until June 30, 1982.

¹³⁸ Reimbursable general obligation bonds issued for a public undertaking, improvement or system but only to the extent that reimbursements to the general fund are in fact made from the net revenue, or net user tax receipts, or combination of both, as determined for the immediately preceding fiscal year.

determinare il “nesso sostanziale” tra la struttura da finanziare e l’indirizzamento effettivo delle nuove entrate. In questo caso la Corte Suprema delle Hawaii ha operato una ricerca di “nesso sostanziale” moderata, reputando verosimile la possibilità di generare un ritorno per le casse pubbliche, commisurato all’incremento di un punto percentuale della TAT, una volta che il centro congressi fosse in funzione.

Di segno opposto è, ad esempio, il parere della Corte Suprema dell’Indiana nel caso *Eakin*¹³⁹, in cui il parametro interpretativo utilizzato è riconducibile a un nesso sostanziale più stretto. Tuttavia, nel caso *Eakin*, si richiedeva l’impegno totale di una imposta per finanziare un progetto, mentre nel caso *Convention Center Authority* l’impegno era riferito ad una minima percentuale, peraltro corrispondente ad un aumento previsto *ad hoc* per il progetto.

La Corte Suprema dell’Oklahoma, nel caso *Oklahoma Capitol Improvement Auth*¹⁴⁰, invece, ha adottato un parametro ancora più blando di quello adottato dalla Corte delle Hawaii.

Il caso dell’Oklahoma riguardava l’emissione di obbligazioni per US\$300 milioni per finanziare la costruzione di una nuova autostrada e il rifacimento di alcune infrastrutture viarie già esistenti. Il debito sarebbe stato garantito, in parte, da tasse già esistenti sul

¹³⁹ *Eakin v. State*, 474 N.E.2d 62 (Ind. 1985)

¹⁴⁰ *In re Okla. CAPITOL IMPROVEMENT Auth.*, 1998 OK 25, 958 P.2d 759

carburante per autoveicoli, sul petrolio e carburante destinato all'aviazione, sulle patenti di guida e sul possesso di veicoli e, in generale, dai pedaggi già esistenti per l'utilizzo di autostrade¹⁴¹. La maggioranza della Corte concluse che la combinazione di tasse e tariffe per l'utilizzo delle infrastrutture genera un guadagno che è direttamente legato alla costruzione e al mantenimento di infrastrutture viarie, sottolineando come sia evidente che la creazione e la manutenzione e, in ultima istanza, l'esistenza stessa di un sistema di autostrade statali sia il prerequisito per dare avvio a questo flusso di guadagni¹⁴².

Seguendo il ragionamento della Corte, un ammodernamento delle infrastrutture viarie dell'Oklahoma avrebbe sicuramente aumentato il numero di automobilisti in transito sul territorio statale e, di conseguenza, un incremento delle entrate prodotte dalle tasse sui carburanti, sui guidatori e sulle automobili, tuttavia, è di difficile

¹⁴¹ In re Okla. CAPITOL IMPROVEMENT Auth., 1998 OK 25, ¶ 15, 958 P.2d 759, 765

“The project was to be funded by the issuance of bonds with the improvement authority receiving revenue--subject to annual appropriations--from taxes and fees. Essentially, the appropriations were to be derived from user fees--vehicle registration fees, the motor fuel tax, the petroleum and aviation fuel business tax, and miscellaneous highway use taxes.”

¹⁴² Top of Form In re Okla. CAPITOL IMPROVEMENT Auth., 1998 OK 25, ¶ 15, 958 P.2d 759, 786

Bottom of Form

“This combination of taxes and fees creates a revenue stream which is directly related to the construction and maintenance of highways in the self-evident sense that the creation, maintenance -- indeed the very existence -- of the State's highway system is the prerequisite for the generation of the revenue stream. The self-liquidating features of the present proposal compares most favourably with past propositions approved by this Court.”

individuazione il nesso che lega questo tipo di infrastrutture alle tasse sui carburanti per l'aviazione, tasse incluse a copertura del debito. La Corte considerò l'incremento delle entrate connesse al conseguente aumento dell'utilizzo degli autoveicoli nettamente superiore all'impegno iniziale e, quindi, considerò residuale la questione legata alle tasse sui carburanti per l'aviazione.

Quattro Giudici della Corte Suprema dell'Oklahoma espressero la loro opinione dissenziente per i motivi sopra citati¹⁴³.

Processo di validazione dell'emissione del debito

La problematica inerente alla legittimità costituzionale del debito emesso nel caso *Convention Center Authority* sorse, in un primo momento, in un contesto procedurale interno in cui un pubblico ufficiale è autorizzato a chiedere la legittimità di una proposta riferita all'emissione di debito prima che questo venga immesso sul mercato finanziario. Questa procedura è comune nella maggior parte degli Stati federati e consente un ulteriore livello di sicurezza nei confronti degli investitori.

¹⁴³ Dissent by: WATT; LAVENDER; OPALA; ALMA WILSON
In re Okla. CAPITOL IMPROVEMENT Auth., 1998 OK 25, ¶ 6, 958 P.2d 759, 778

Entrate fiscali a garanzia di un fondo speciale: quali si possono utilizzare

Un aspetto chiave, per determinare la legittimità della copertura di un fondo speciale, riguarda la possibilità o meno di utilizzare entrate già incamerate dallo Stato e, quindi, conferite al fondo generale, come copertura di un debito di questo tipo.

Nel caso *State of West Virginia ex rel. Marockie v. Wagoner*¹⁴⁴ (*Marockie I*), la Corte d'Appello Suprema dello Stato del West Virginia invalida uno schema di finanziamento, proposto per il rifacimento di un edificio scolastico, che prevedeva l'emissione di debito garantito in parte degli utili derivanti dalle tasse statali sulla vendita. La Corte sostiene che “un fondo speciale per emettere obbligazioni di debito non può provenire da tasse già riscosse e depositate nel fondo generale”; prosegue sostenendo che se una pratica di questo tipo fosse concessa, il debito verrebbe ad essere creato in antagonismo con la previsione costituzionale di pareggio di bilancio¹⁴⁵ (*i.e.* il bilancio dell'anno fiscale precedente, già approvato e in pareggio, se fosse usato come fondo da cui prelevare delle somme per garantire un debito, porterebbe a

¹⁴⁴ *State ex rel. Marockie v. Wagoner*, 190 W. Va. 467, 438 S.E.2d 810 (1993)

¹⁴⁵ W. Virg. Const. Art. X § 4.

rompere l'equilibrio già approvato e, quindi, a violare la Costituzione)¹⁴⁶.

La Corte in oggetto, tuttavia, in seguito mutò posizione in relazione alla possibilità di garantire l'emissione di debito tramite introiti già incamerati dallo Stato. In “State of West Virginia ex rel. Marockie v. Wagoner, 446 S.E.2d 680 (*Marockie II*)”, la Corte sostenne che i bond emessi per apportare migliorie ad un edificio scolastico, garantiti da un fondo speciale creato con i proventi della lotteria statale poteva essere emesso anche se garantito tramite proventi già incamerati dallo Stato. Tale fattispecie si poté sostenere grazie ad un dettaglio della norma che istituisce la lotteria statale; essa specifica la natura differente dei proventi della lotteria e, pertanto, li destina ad un fondo differente da quello generale.

La Corte del West Virginia si spinse ancora oltre nella sentenza “State ex rel. W. Va. Reg'l Jail & Corr. Facility”¹⁴⁷, autorizzando l'utilizzo dei proventi di tasse ricavate su assicurazioni emesse dallo Stato precedentemente all'emissione del debito destinato alla costruzione di nuove carceri e al rinnovamento di quelle già esistenti. La giustificazione è data dal fatto che, vista l'importanza di un efficiente

¹⁴⁶ Per la stessa fattispecie si rimanda a Opinion of the Justice, 665 So.2d 1357 (Ala. 1995)

¹⁴⁷ State ex rel. W. Va. Reg'l Jail & Corr. Facility Auth. v. W. Va. Inv. Mgmt. Bd., 203 W. Va. 413, 508 S.E.2d 130 (1998)

sistema carcerario, come disciplinato dalla Costituzione, si può superare la stringente previsione dottrinale riguardante i fondi speciali, in accordo con quanto già emerso in *Marockie II*.

1.3.2 Finanziamento del debito a livello locale: City of Hartford v. Kirley

Il ricorrente, in questo caso, chiede un accertamento, in seguito al diniego del sindaco di Hartford di firmare un atto per emettere bond a tasso variabile, per verificare che questa manovra finanziaria non costituisca debito nel senso dato dalla Costituzione del Wisconsin¹⁴⁸.

Fatti

La città di Hartford pianificò l'attuazione di un onere fiscale progressivo tramite l'emissione di cambiali per un valore di US\$ 4.155.00 per finanziare parte di un progetto di costruzione di un sito industriale. La parte restante del progetto sarebbe stata finanziata tramite l'emissione di bond a tasso variabile (TIBs). Il Sindaco della città si oppose a questa scelta poiché l'emissione di TIBs avrebbe portato la città a superare il limite all'indebitamento consentito dalla Costituzione¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Wins. Const. Art. XI, §3.

¹⁴⁹ Cfr. supra

Il finanziamento di un debito tramite TIBs prevede un incremento delle tasse nel distretto interessato dall'investimento al fine di garantire un ritorno economico sufficiente a ripagare i titolari di questi bond a tasso variabile¹⁵⁰.

La Corte Suprema del Wisconsin decretò che l'emissione di TIBs avrebbe creato debito secondo l'art. XI, §3 Wisc. Cost. La Corte sottolineò, tuttavia, che secondo il Wis. Stat. §66.46 (9)(b) i TIBs non sono inclusi nel computo del debito disciplinato dalla Costituzione, però, nel caso di specie era necessario analizzare l'impatto reale sulle finanze pubbliche.

Questa disposizione, infatti, non fu sufficiente a dichiarare l'esenzione dei TIBs dal computo del debito costituzionale dello Stato poiché, analizzando il caso specifico, un impegno finanziario di questa entità avrebbe creato uno squilibrio tale da prospettare l'impossibilità di risanare il debito tramite mezzi finanziari ordinari e, per tale motivo, venne dichiarato che il finanziamento del progetto tramite le modalità previste avrebbe violato le regole costituzionali di pareggio del bilancio. La differenza più evidente tra il caso "City of Hartford v. Kirley" e "Convention Center Authority v. Anzai" riguarda la diversa natura del

¹⁵⁰ Tax incremental law 1989-90 sec. 66.46 (9)

fondo istituito per finanziare l'opera e garantire l'emissione di obbligazioni.

Nel Caso *Anzai* l'aumento di un punto percentuale di una tassa già esistente viene considerato legittimo e il differenziale generato è assimilato a un fondo speciale, invece, nel caso *City of Hartford* l'aumento delle tasse nel distretto interessato dall'investimento non viene considerato legittimo e, pertanto, la Corte esprime parere negativo sulla costituzionalità del progetto finanziario.

Molte Corti statali hanno considerato questioni analoghe come la Corte del Wisconsin, giungendo alla conclusione che fondi generati da obbligazioni coperte da bond a tasso variabile rientrano nel computo ordinario del bilancio di uno Stato e, pertanto, vincolati al pareggio di bilancio¹⁵¹. Sebbene la Corte che si espresse sul caso *Anzai* sostenne che una obbligazione garantita da un fondo speciale consistente in una tassa addizionale transitoria non costituisce debito secondo i dettami costituzionali in materia di vincoli al bilancio, nel caso *City of Hartford* la Corte del Wisconsin sostenne che un impegno su un preciso canale di

¹⁵¹ Ex multis: *Oklahoma City Urban Renewal Auth. v. Medical Technology & Research Auth.*, 4 P.3d 677 (Okla. 2000); *State ex rel. County Comm. Of Boone Co. v. Cooke*, 475 S.E 2d; *Denver Urban Renewal Auth. v. Byrne*, 618 P.2d 1374 (Colo. 1980); *Miller v. Covington Dev. Auth.*, 539 S.W.2d 1 (Ky. 1976); *S. Bend Pub. Transp. Corp. v. City of S. Bend*, 428 N.E.2d 217 (Ind. 1981); *Richards v. Muscatine*, 237 N.W.2d 48 (Iowa 1975).

rendimenti provenienti da una nuova tassa è comunque da considerarsi debito.

È legittimo domandarsi la motivazione per cui i proventi di una tassa sulla proprietà siano trattati diversamente dai proventi di una tassa sulla vendita per determinare se l'obbligazione connessa costituisce debito o meno.

1.3.3 Contratti di acquisto di servizi: un altro strumento per autorizzare il debito aggirando il vincolo costituzionale

Una seconda tecnica, molto usata dagli Stati e dai Governi locali, per aggirare i vincoli posti dalla costituzione in materia di bilancio, è quella di sottoscrivere contratti di lungo termine per l'acquisto di beni e servizi necessari alla società, come elettricità, acqua, servizi per lo smaltimento dei rifiuti, oppure l'acquisto di immobili per uffici governativi. Queste operazioni sono dispensate dal compensamento entro l'anno fiscale e, soprattutto, sono previste dei vantaggi se pagati tramite progetti finanziari di lungo termine. Questa modalità di spesa presenta delle criticità in termini di impegno delle generazioni future. Le Corti, tuttavia, sono concordi nell'affermare che, generalmente, contratti di lungo termine di questo tipo non costituiscono debito in senso costituzionale, poiché il pagamento è

connesso all'erogazione di un servizio che terminerebbe con la cessazione del pagamento¹⁵².

1.4 Autorità pubbliche e limiti al debito. Istituzionalizzazione della non applicazione delle clausole costituzionali e profili di criticità in relazione alla rappresentanza

Le pubbliche autorità rivestono un ruolo di primo piano nella non osservanza dei debiti costituzionali al bilancio e nell'aumento del debito non garantito. Create appositamente dagli Stati o dai Governi locali per erogare uno o più servizi specifici limitatamente all'area di giurisdizione dell'ente che lo crea. Sono solitamente rette da pubblici funzionari designati dal Governo e non da rappresentanti eletti, le pubbliche autorità si configurano come organi semi indipendenti.

Queste non hanno potere di tassare e dipendono da risorse generate in parte dai servizi erogati, da trasferimenti del Governo, ovvero da tasse imposte dal Governo per il loro finanziamento. Le autorità pubbliche possono rivestire multiple funzioni; possono essere il

¹⁵² State ex rel. Council of Charleston v. Hall, 190 W. Va. 665, 441 S.E.2d 386 (1994), "Long term contracts for the purchase of necessary services, such as electricity and water, do not violate constitutional and statutory provisions prohibiting municipal corporations from incurring indebtedness, when the agreements specify that periodic installments will be paid as the service is furnished. Those contracts do not create a present indebtedness for the aggregate of all installments for the term of the contracts contrary to the municipal debt limitation provisions of W. Va. Const. art. X, § 8 and W. Va. Code § 11-8-26 (1963), but are obligations that mature periodically as each installment comes due."

mezzo operativo e organizzativo tramite cui costruire e, successivamente, gestire servizi pubblici quali autostrade, ponti, tunnel, trasporti pubblici, rete idrica, sistemi di controllo delle alluvioni, porti, reti elettriche. La gestione di queste funzione può avvenire in regioni relativamente vaste senza dover per forza coordinare le varie unità locali, infatti, possono essere anche un mezzo del Governo centrale finalizzato ad escludere dal dibattito politico la realizzazione di grandi opere necessarie per la comunità che, per il grande impatto che avrebbero sulla società, innescherebbero anche una forte lotta ideologica. L'autorità indipendente dovrebbe evitare che ciò avvenga. Aspetto importante ai fini di questo studio riguarda il ruolo delle Autorità pubbliche; esse, nel corso degli anni, sono diventate uno dei principali canali utilizzati per generare debito senza incorrere nei limiti fissati dalla Costituzione¹⁵³.

Un primo approccio al problema, per legittimare questa tesi, potrebbe essere di carattere quantitativo: è dimostrata una evidente correlazione tra la forza dei vincoli al bilancio presenti in Costituzione con il numero di Autorità pubbliche: più il vincolo è stringente più è alta la presenza di questi organismi, invece, negli Stati in cui si registra

¹⁵³ Weeks, G. (2016). *Soft Law and Public Authorities: Remedies and Reform*. Bloomsbury Publishing.

un vincolo all'indebitamento debole la presenza di Autorità pubbliche è ridotto¹⁵⁴.

Molte Autorità pubbliche furono create per gestire fondi speciali per emettere obbligazioni. Questo ha consentito alle Corti di accettare con più facilità le obbligazioni emesse per finanziare un debito, dato che, almeno formalmente, non erano riconducibili direttamente a uno Stato oppure a un Governo locale e che, successivamente, la gestione delle entrate delle obbligazioni emesse, finalizzate a finanziare un progetto, fossero gestite da organismi semi-indipendenti e prive del potere di imporre nuove tasse. In un primo momento, quando si iniziò ad utilizzare largamente le di Autorità pubbliche per aggirare i vincoli costituzionali imposti al bilancio, il debito posseduto dalle Autorità pubbliche non era legato in nessun modo al debito dello Stato o del Governo locale che l'aveva istituita e, pertanto, non era computabile nel debito che avrebbe contribuito a non chiudere l'anno fiscale in equilibrio¹⁵⁵.

Diversi casi giurisprudenziali (*e.g. Dikes*¹⁵⁶ o *Schulz*¹⁵⁷) dimostrano che molti Stati considerano le Autorità pubbliche meramente come un

¹⁵⁴ Bunch, B. S. (1991). The effect of constitutional debt limits on state governments' use of public authorities. *Public Choice*, 68(1-3), 57-69.

¹⁵⁵ *Ex multis*, *Robertson v. Zimmermann*, 268 N.Y. 52, 196 N.E. 740 (1935); *Comereski v. Elmira*, 308 N.Y. 248, 125 N.E.2d 241 (1955).

¹⁵⁶ *Dykes v. N. Va. Transp. Dist. Com.*, 242 Va. 357, 411 S.E.2d 1 (1991)

¹⁵⁷ *Schulz v. State*, 84 N.Y.2d 231, 616 N.Y.S.2d 343, 639 N.E.2d 1140 (1994)

mezzo per esimersi al vincolo di bilancio sancito dalla Costituzione, pertanto, l'unico freno possibile a questa prassi, sarebbe quello di configurare, tramite un processo di revisione costituzionali, dei vincoli ai bilanci delle Autorità pubbliche. Le Autorità pubbliche sono state spesso oggetto di critica per aver promosso la frammentazione dello Stato e dei Governi locali. Un assetto in cui le Autorità pubbliche controllano attività importanti per la società, cui si aggiunge l'indipendenza nel gestire le entrate e il conseguente utilizzo per erogare costantemente il servizio cui sono preposte, diventa di difficile gestione. Uno degli aspetti maggiormente critici è legato alle modalità con cui vengono conferiti gli incarichi in questi organi; è sovente che la dirigenza sopravviva alla legislatura che li ha incaricati, pertanto, una volta esaurito il vincolo politico, questi organismi presentavano alti livelli di indipendenza dalle istituzioni. Inoltre, come sottolinea il caso *U.S Trust v. New Jersey*, le Autorità Indipendenti possono usare il loro potere di indebitamento al fine di rinforzare la propria indipendenza dagli organi di Governo, rendendo così sempre più difficile, ai Governi in carica, un controllo efficace su questi organismi.

Di converso, come già evidenziato, i Governi utilizzano le Autorità Indipendenti anche per aggirare i vincoli costituzionali posti al bilancio per finanziare progetti di opere pubbliche seguendo uno schema di prestito-finanziamento come evidenziato nel caso *Bulman*

v.McCrane, gli Stati autorizzano l'istituzione di Autorità formalmente indipendenti¹⁵⁸ che possono emettere obbligazioni, ma che non possono garantire la copertura di queste da parte dello Stato, per finanziare la costruzione di infrastrutture che, una volta finite, saranno prese in affitto dallo Stato.

Il canone di affitto che lo Stato versa all'Autorità Indipendente è utilizzato per finanziare le obbligazioni emesse e, una volta che il contratto di affitto è esaurito e il debito per la costruzione estinto, l'edificio diventa di proprietà dello Stato. L'inserimento nel contratto di affitto una clausola che esplicita il trasferimento di proprietà dell'edificio alla fine del contratto consente di configurare questo esborso come il pagamento di un servizio che, per definizione, non genera debito. Quando questi accordi sono impugnati sono, solitamente, rimessi alle Corti statali.

In generale, possiamo concludere, che le Autorità pubbliche sono formalmente indipendenti dallo Stato o dal Governo locale e hanno un *mission* separata da quella dell'Ente istituyente, tuttavia, l'Autorità pubblica e il Governo possono sviluppare uno stretto

¹⁵⁸ È importante sottolineare il carattere meramente formale dell'Indipendenza di questi organismi, almeno fino a quando è in forza il Governo che li ha creati. Sopravvivendo alle sorti politiche dei Governi è verosimile che un'Autorità Indipendente si trovi a svolgere le proprie funzioni in un contesto di schieramento politico di segno opposto a quello che l'ha istituita. In queste condizioni, l'Autorità Indipendente esercita, anche sostanzialmente, il proprio potere indipendentemente dal Governo.

rapporto in modo tale che il Governo utilizzi l’Autorità per aggirare i vincoli costituzionali dello Stato¹⁵⁹.

Il caso *Schulz*¹⁶⁰ illustra chiaramente come questa “porta sul retro”, che gli Stati utilizzano per il finanziamento di opere che altrimenti non sarebbero realizzabili, se non emendando la Costituzione, consenta una gestione più agile del debito pubblico ed evita l’ipotesi di un passaggio referendario che potrebbe delegittimare la classe politica. Se lo Stato avesse voluto emettere dei bond garantiti da un innalzamento delle tasse, avrebbe necessitato dell’approvazione degli elettori, invece, delegando la responsabilità per l’emissione dei bond alla “Thruway Authority” e alla “Metropolitant Transportation Authority”, ha agito evitando diversi vincoli posti dalla Costituzione.

Lo Stato di New York ha spesso utilizzato Autorità Indipendenti per aggirare il deficit del bilancio pubblico, non solo per finanziare nuove opere. Nel 1990 lo Stato autorizzò la vendita di beni pubblici, in particolare dell’Attica Correctional Facility e di una porzione di autostrade; beni acquistati dalla Urban Development Corporation, Autorità Indipendente che dopo l’acquisizione affittò i beni acquisiti allo Stato di New York.

¹⁵⁹ Briffault, R. (1996). *Balancing acts: the reality behind state balanced budget requirements*. Priority Press Publications.

¹⁶⁰ *Ibidem* nota 157

Anche in questo caso il Governo è riuscito a trovare una via semplificata per ristabilire, apparentemente, l'equilibrio di bilancio contraendo, però, un debito di lungo termine evitando il referendum necessario per l'approvazione di una manovra finanziaria di questo tipo¹⁶¹.

1.5 Conseguenze derivanti dall'elusione dei vincoli costituzionali in materia di indebitamento

Dall'analisi della giurisprudenza in materia, è evidente, come la problematica più preoccupante per lo Stato che attua espedienti per aggirare i vincoli posti al bilancio dalla Costituzione, non sia legata tanto all'ammontare del debito ma alla forma che questo assume.

Molti Stati, specialmente a seguito di crisi di liquidità, hanno iniziato ad emettere bond non garantiti, dato che non tutte le Costituzioni ritengono che questo tipo di impegno finanziario sia formalmente classificabile come debito. Un altro aspetto preoccupante riguarda il ruolo delle Corti che, in base al contesto politico considerano il debito in maniera più o meno stringente. In periodi di profonda crisi, infine, alcuni Stati hanno provveduto a modificare le Costituzioni per includere nella tipologia di debito vincolato anche i bond non garantiti dallo Stato, sottolineando un timore ricorsivo che

¹⁶¹ Ibidem nota 157

porta le classi politiche a porre limiti alla spesa per evitare che i loro successori possano, a loro volta, espandere il debito pubblici¹⁶².

Ognuna di queste problematiche sopracitate genera importanti conseguenze sul sistema macroeconomico di un Paese. Innanzitutto, l'emissione di debito non garantito non è una pratica che porta solamente all'evasione del vincolo stesso ma anche a nuovi costi.

Le obbligazioni non garantite portano ad un aumento del costo di indebitamento, la natura stessa dell'investimento, che presenta un tasso di rischio superiore rispetto alle obbligazioni garantite, impone il pagamento di tassi di interesse maggiori.

Questa tipologia di obbligazioni, inoltre, comporta un aggravio nelle procedure di emissione rispetto ai debiti totalmente garantiti dallo Stato, le garanzie da contrattualizzare sono maggiori, si devono istituire fondi *ad hoc*, e molti altri oneri che comportano un impegno maggiore in termini amministrativi, legali e assicurativi.

Successivamente, va rilevato un ulteriore aspetto critico: come già evidenziato, la creazione di Autorità pubbliche, commissioni speciali, e altri organi semi indipendenti creati per un scopo specifico hanno contribuito alla frammentazione dei Governi statali e locali. Alcune Autorità indipendenti, infatti, esistono solamente per aggirare il

¹⁶² Ibidem nota 151

vincolo di chiudere il bilancio in pareggio, indicatore di questa fattispecie è che le loro uniche entrate sono i pagamenti erogati dal Governo per l'affitto di quelle strutture vendute precedentemente all'organismo creato. In terzo luogo, si può registrare una diffusa accettazione giudiziaria dell'evasione del debito, problematica che scardina il valore etico e morale della norma costituzionale, aspetto molto più importante poiché la norma viene interpretata alla lettera e non per lo spirito e l'idea di buon governo che incarna¹⁶³.

Nella sentenza *Bulman v. McCrane*, nelle parole della Corte si ravvisa la non volontà a trovare una pratica incostituzionale ma, piuttosto, la preferenza per la ricostruzione del caso in via giudiziale per mettere in atto una “tolleranza per consentire allo Stato di finanziare l'acquisto di apparecchiature e di erogare servizi tramite obbligazioni fruttifere dello Stato”¹⁶⁴.

La Corte suprema del Wisconsin ha riconosciuto una tensione tra “l'avversione” nei confronti del debito sancito nella Costituzione dello Stato e l'appoggio del tribunale ordinario che, invece, ha legittimato uno schema attuato per finanziare una nuova scuola; la Corte si esprime in questi termini: “Non è incostituzionale realizzare un risultato desiderato, intrinsecamente legale, trovando un modo legale

¹⁶³ Briffault, R. (2002). *Disfavored Constitution: State Fiscal Limits and State Constitutional Law*. Rutgers LJ, 34, 907.

¹⁶⁴ 312 A.2d at 861

per farlo”.¹⁶⁵ L’opinione di questi giudici, in linea con quella di altre corti elette, sembra prospettare una interpretazione volta a definire i debiti posti al bilancio nelle Costituzioni come una delle strade per raggiungere il buon governo, ma non l’unica percorribile¹⁶⁶.

In altri casi si registra il tentativo di tracciare una distinzione tra differenti tipi di fondi speciali e i vari modelli di vendita-affitto tra le Autorità Indipendenti e il Governo, sia esso locale o statale. Così facendo, queste Corti¹⁶⁷, diventano esse stesse attori attivi del processo legale e politico che riguarda l’indebitamento pubblico; questa tendenza giurisprudenziale, che si dimostra essere altalenante nelle pronunce, ha portato le Corti ad avere un posto al tavolo delle decisioni finanziarie dello Stato¹⁶⁸.

A tal riguardo si possono citare diversi orientamenti giurisprudenziali. Le Corti del Kentucky hanno sviluppato regole dottrinali abbastanza flessibili da permettere una ulteriore valutazione giudiziaria delle intenzioni originarie della legislatura in corso, in materie di scelte finanziarie. Il risultato di questa impostazione è che i limiti all’indebitamento nello Stato del Kentucky non operano per

¹⁶⁵ Dieck v. Unified School District of Antigo, 477 N.W. 2d 613, 619 (Wis.1991)

¹⁶⁶ Berkowitz, D., & Clay, K. (2006). The effect of judicial independence on courts: evidence from the American states. *The Journal of Legal Studies*, 35(2), 399-440.

¹⁶⁸ Ibid nota 106

proibire il debito dello Stato ma, piuttosto, per assicurare una revisione da parte dei giudici sulle questioni di indebitamento dello Stato.

In maniera simile, la Corte Suprema dell'Illinois ha dimostrato la capacità di approdare a qualsiasi tipo di decisione, anche diametralmente opposte tra di esse, in materia di costituzionalità di schemi e metodi per finanziare il debito. Anche la Corte Suprema in Virginia ha adottato decisioni che permettono fattivamente di sostituire l'opinione dei giudici a quella del Governo.

Possiamo concludere che i giudici di molte Corti si comportano come se potessero distinguere i debiti "buoni" da quelli "pericolosi" per le casse pubbliche, giocando, così, un ruolo politico, rilevante e non quantificabile, riguardo le problematiche costituzionali connesse al debito. Qualunque sia l'accortezza del principio di una previsione costituzionale volta a limitare l'indebitamento, la pratica, come evidenziato dalla giurisprudenza, spesso combina gli aspetti negativi sia dell'interpretazione formale sia dell'interpretazione sostanziale della norma: limiti molto rigidi della Costituzione riguardanti le garanzie generali necessarie per l'emissione di obbligazioni per finanziare il debito, combinate con un diffuso utilizzo di strumenti finanziari "creativi" che tendono a innalzare il costo dell'indebitamento e favoriscono la frammentazione delle strutture dei Governi locali e

statali, conferiscono alle Corti, necessariamente, un ruolo decisivo nelle decisioni fiscali.

Considerati i valori che entrano in competizione quando si impongono limiti costituzionali al bilancio e, di converso, la vasta giurisprudenza che attesta un trend di legittimazione del vincolo costituzionale sull'indebitamento, è lecito prospettare due possibili vie per attenuare una prassi che genera diversi aspetti critici.

Una prima via ipotizzabile è quella di ridefinire i limiti di tolleranza da applicare rispetto a molte tecniche che consentono l'elusione del vincolo, come i bond garantiti da fondi speciali, schemi di vendita-affitto o di tutte quelle tecniche finalizzate a non essere i titolari formali del debito. L'altra via percorribile, invece, è quella di abbandonare la previsione costituzionale in materia di indebitamento, lasciando così la questione totalmente all'arena politica e ai mercati finanziari.

Il limite costituzionale al bilancio, a differenza di altri valori sanciti dalle Costituzioni, che sono di chiara e diretta applicazione, dovrebbe incarnare e rappresentare una qualità dello Stato più che un vincolo perentorio. Qualità che dovrebbe esprimersi tramite una gestione accorta delle finanze pubbliche, finalizzata ad evitare impegni finanziari che potrebbero diventare il volano di crisi economiche o che potrebbero ripercuotersi in maniera iniqua sulle generazioni future e,

soprattutto, ad evitare l'utilizzo dell'indebitamento come canale per corroborare il favore politico in vista di elezioni future.

1.6 Vincolo al bilancio e Costituzione federale: la proposta di riforma e le problematiche relative

Lo scenario istituzionale fin qui delineato consente di comprendere il meccanismo dei vincoli di bilancio, la loro genesi e la loro effettività nel contesto attuale.

La Costituzione federale non prevede un vincolo di bilancio finalizzato a ridurre l'indebitamento, tuttavia, è necessario fare riferimento, seppur brevemente, in questo contesto, alle proposte di riforma pervenute dagli Stati federati.

Una delle richieste di riforma che ha generato più interesse e dibattito politico è la cosiddetta “*Proposition 13*” avanzata dalla California. Questo movimento ha sollevato l'interesse di diversi Stati; la richiesta di una *Convention* costituzionale fu approvata in trenta Stati, su trentaquattro necessari per attivarla, nella primavera del 1979¹⁶⁹.

Il dibattito costituzionale che si accese in questo contesto fu molto vivo e le proposte di modifica della Costituzione furono

¹⁶⁹ Rosen, K. T. (1982). The impact of Proposition 13 on house prices in Northern California: A test of the interjurisdictional capitalization hypothesis. *Journal of Political Economy*, 90(1), 191-200.

molteplici. Alcune proposte si riferivano solamente al divieto generale di indebitamento, altre introducevano l'obbligo di voto con maggioranza qualificata per le questioni di indebitamento. Il tema della fiscalità e della tassazione fu messo, naturalmente, in discussione e si configurarono diversi scenari di riforma¹⁷⁰. Due grandi problemi, tuttavia, restavano sullo sfondo di una *Convention* costituzionale¹⁷¹. Innanzitutto, l'ultima *Convention* ebbe luogo nel 1787 e portò a una riforma totale dello Stato e, pertanto, si presentava il rischio di indire una *Convention* per un argomento specifico che, tuttavia, si sarebbe potuta orientare verso altri argomenti di riforma e, infine, portare a riforme non previste; in secondo luogo si sarebbe configurata una situazione simile a quella attualmente vigente in Europa, nessun organo superiore avrebbe avuto, formalmente, la potestà di intervenire liberamente in caso di shock asimmetrici da contrastare.

1.7 Ipotesi di riforma della Costituzione e art. V: la dimensione del rischio

La Costituzione degli Stati Uniti è stata emendata solamente ventisei volte dal 1787 e si è seguita solamente una delle due modalità

¹⁷⁰ Moore, W. S., & Penner, R. G. (Eds.). (1980). *The Constitution and the Budget: Are Constitutional Limits on Tax, Spending, and Budget Powers Desirable at the Federal Level?*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

¹⁷¹ Si veda, *ex multis*, Kelly, A. H., & Harbison, W. A. (1980). *The American Constitution: its origins and development* (Vol. 1). Norton.

di modifica previste dall'art. V della Costituzione: le proposte sono state discusse al Congresso e approvate con i 2/3 della maggioranza¹⁷². Le proposte connesse all'introduzione di un vincolo costituzionale alla spesa, invece, fanno riferimento all'altro metodo previsto dalla Costituzione: si richiede la convocazione, da parte del Congresso, della *Convention* per proporre gli emendamenti costituzionali. È comprensibile una scelta in tal senso poiché questa via permette una forte legittimazione e condivisione di una riforma che andrebbe a modificare alcuni aspetti propri dello Stato alterando la distribuzione e gli equilibri di potere e, conseguentemente, l'assetto della forma di Governo. Questa strada di riforma, certamente, non è illegittima solo per il fatto che non è mai stata utilizzata, tuttavia, apre a diversi punti di criticità poiché si possono sollevare questioni non previste e verso cui non si hanno meccanismi procedurali consolidati vista l'inesperienza nei confronti di questo meccanismo costituzionale¹⁷³.

Prima di analizzare gli aspetti salienti e le criticità di un eventuale vincolo di bilancio inserito nella Costituzione federale degli Stati Uniti d'America è utile accennare, alle problematiche connesse a una *Convention* costituzionale per introdurre questo tipo di norma.

¹⁷² Wilson, W. (1961). *Constitutional government in the United States*. Transaction Publishers.

¹⁷³ *Ibid* nota 170

La strada che si percorre per riformare la Costituzione tramite *Convention* è incerta e controversa, a partire dal fatto che è difficile prevedere che questa si limiti solamente a una materia specifica.

Un modo per analizzare il problema può essere quello di individuare gli aspetti, se presenti, che possano assicurare la specificità dell'argomento. Un primo aspetto rilevante, spesso registrato nel comportamento di alcuni *Congressman*, è quello di utilizzare l'ipotesi di una *Convention* solo per portare il Congresso a votare l'eventuale riforma costituzionale. In questo modo si solleva la problematica prevedendo un metodo di riforma complesso che, per i rischi insiti di questo meccanismo che già abbiamo ravvisato, porta poi all'utilizzo del metodo di riforma più sicuro e rapido affidato solamente al Congresso. Questa prassi è molto rischiosa, infatti, una proposta di *Convention* potrebbe realmente concretizzarsi una volta avviata e, a quel punto, i proponenti non sarebbero pronti a gestire ed arginare la discussione di riforma su una questione specifica, aprendo potenzialmente a una riforma totale dello Stato.

In secondo luogo si deve considerare, assumendo che l'argomento della riforma resti limitato alla questione di bilancio, cosa il Congresso può e deve fare e, soprattutto, cosa la *Convention* può e deve mettere in atto se trentaquattro Stati validerebbero l'avvio del processo di riforma. Il Congresso dovrebbe prestare attenzione, innanzitutto,

all'oggetto della *Convention* che dovrebbe essere sufficientemente generico da non sollevare rimostranze riguardanti una riforma troppo settoriale e non organica e, dall'altro canto, sufficientemente specifico da non consentire eccessive derive. Aspetto di non facile risoluzione.

Una volta deliberata la riunione della *Convention* il Congresso dovrebbe promulgare una Legge relativa alla realizzazione e al funzionamento dell'assemblea di revisione costituzionale; aspetto che apre ad altre criticità.

Assunto che si riesca ad individuare un tema con le caratteristiche già citate, non si può risolvere il problema di cosa potrà accadere alla *Convention*. I delegati saranno designati tramite elezioni popolari, la tornata elettorale sarà la piattaforma attorno cui si solleveranno dibattiti che andranno oltre la problematica di bilancio. Gruppi di influenza cercheranno di alimentare problematiche diverse a quelle relative all'indebitamento e, senza dubbio, alcuni degli eletti si farebbero portatori di queste istanze durante l'Assemblea¹⁷⁴.

Questi rappresentanti potrebbero fare, legittimamente, leva su un mandato elettorale rappresentativo che li obbliga moralmente a portare le istanze del corpo elettorale e, inoltre, potrebbero giustificare la non

¹⁷⁴ Si veda, *ex multis*, Friedrich, C. J. (1941). *Constitutional government and democracy; theory and practice in Europe and America*.

attinenza della materia sostenendo che la materia individuata per la riunione della *Convention* è solamente una indicazione e non un vincolo. È chiaro, quindi, che si può cercare di limitare l'argomento di riforma ma non vi è la certezza che una *Convention* si limiti a proporre degli emendamenti connessi solamente alla materia iniziale.

Un rifiuto del Congresso di vagliare gli emendamenti proposti non connessi alla tematica iniziale sulla base di una non pertinenza solleverebbe nuovi problemi.

Ignorare queste richieste, apparentemente non pertinenti con lo scopo della *Convention*, aprirebbe a uno scenario non facilmente sostenibile. I delegati, sempre su base costituzionale, potrebbero rifarsi alla obbligatorietà di rispondere a un mandato elettivo e, pertanto, il rifiuto del Congresso di vagliare queste ipotesi equivarrebbe a un impedimento all'opportunità del popolo di essere ascoltato tramite un processo democratico.

Quest'ultima ipotesi apre ad una terza problematica. Assunto che è ravvisabile una uniformità di intenti visto che almeno trentaquattro Stati devono richiedere la *Convention* e, verosimilmente, le motivazioni saranno convergenti non si può prevedere quanto la discussione si allontanerà dal tema centrale. L'ipotesi di una riforma costituzionale più profonda rispetto a quella ipotizzata rimarrebbe, comunque, sempre sullo sfondo e influenzerebbe l'iter di riforma.

PARTE SECONDA:

UNA ANALISI COMPARATIVA DELLE PRINCIPALI ESPERIENZE EUROPEE, COMUNITARIE E
NAZIONALI

CAPITOLO VI

GENESI E SVILUPPO DELLE NORME FISCALI. IL RAPPORTO TRA CRISI DELLE FINANZE PUBBLICHE A LIVELLO NAZIONALE E SUBNAZIONALE E L'EVOLUZIONE NORMATIVA.

Sommario: 1.1 Tendenze globali in materia di organizzazione delle norme finanziarie; 1.2. Monitoraggio e gestione del deficit nel sistema UE: gli organi preposti a tale scopo; 1.3. Il Patto di Stabilità e Crescita; 1.4. La performance fiscale degli Stati membri dell'UE e le criticità che hanno avviato l'*iter* di riforma; 1.5. Regole fiscali e procedure di bilancio; 1.6. Le risposte del diritto comunitario alla crisi finanziaria; 1.7. Meccanismi legislativi finalizzati ad arginare gli effetti della crisi finanziaria nell'evoluzione del quadro ordinamentale europeo; 1.8. Il Meccanismo Europeo di Stabilità; 1.9. Il *Six Pack*; 1.10. La ratifica e l'implementazione del *Fiscal Compact*.

1.1 Tendenze globali in materia di organizzazione delle norme finanziarie

In ambito dottrinale, negli ultimi trent'anni vi è stato un crescente interesse in materia di norme fiscali¹⁷⁵. Queste specificano i target numerici per aggregati finanziari chiave, come il deficit annuale del governo, debiti o spese. Queste norme hanno una storia risalente a livello subnazionale¹⁷⁶ e alcuni paesi, tra cui Giappone e Germania, hanno avuto regole meno specifiche a livello nazionale per lungo

¹⁷⁵ Per una discussione generale sui principi fiscali generali ed europei si veda: Kopits, M. G., & Symansky, M. S. A. (1998). *Fiscal policy rules*(No. 162). International monetary fund; Buiter, W. H. (2003). Ten Commandments for a Fiscal Rule in the E (M) U. *Oxford Review of Economic Policy*, 19(1), 84-99.

¹⁷⁶ *Ex multis*: Eichengreen, B., & von Hagen, J. (1995). *Fiscal policy and monetary union: federalism, fiscal restrictions and the no-bailout rule* (No. 1247). CEPR Discussion Papers.

tempo, e.g. la "golden rule", che limita la possibilità del governo di prendere denaro in prestito dagli investimenti. La rapida crescita dei livelli di debito pubblico combinata con l'emergere di deficit insostenibili nei budget del settore pubblico, fenomeni iniziati negli anni '70, hanno prodotto, come reazione, maggiore interesse per la materia in esame. Di conseguenza, questa tipologia di norme hanno l'obiettivo di migliorare la disciplina fiscale e ridurre deficit e debiti statali.

L'accordo di consolidamento delle finanze pubbliche, adottato in Giappone nel 1981, fu un precoce esempio di norma fiscale¹⁷⁷. Questo fissava obiettivi annuali per l'aumento degli aggregati di spesa maggiori. Nel 1996, il Governo giapponese adottò una nuova disposizione attraverso gli obiettivi di ristrutturazione fiscale, e nel 1997 approvò la legge di riforma strutturale in materia fiscale, che fissava obiettivi di spesa annuali per diversi anni. Il Congresso statunitense adottò una normativa fiscale nel *Balanced budget and emergency deficit control act* (Gramm-Rudman-Hollings Act I) del 1985, che stabiliva obiettivi numerici per il deficit del budget federale per ogni anno fiscale fino al 1991¹⁷⁸. Questi obiettivi furono successivamente oggetto di revisione ed estensione attraverso il *Balanced budget and emergency deficit control reaffirmation act* del 1987 (Gramm-Rudman-Hollings Act II), che spostò

¹⁷⁷ Von Hagen, J. (2005). Fiscal rules and fiscal performance in the EU and Japan.

¹⁷⁸ Peach, R. W. (2001). The evolution of the federal budget and fiscal rules.

il termine per il raggiungimento di un budget in pareggio dal 1991 al 1993. Il *Budget enforcement act* del 1990 sostituì gli obiettivi in materia di deficit con tetti nominali per la spesa discrezionale annuale. In Europa, il Trattato di Maastricht introdusse una normativa fiscale per gli Stati membri della UE attraverso la procedura di debito eccessivo (EDP, *excessive deficit procedure*), successivamente rafforzata e completata dal Patto di stabilità e crescita (SGP, *stability and growth pact*). Il Governo del Canada stabilì obiettivi fiscali per il periodo dal 1991-1992 al 1995-1996 attraverso il *Federal spending control act*¹⁷⁹. Questi obiettivi limitavano la spesa annuale per tutti i programmi federali, fatta eccezione per quelli autofinanziati. In Nuova Zelanda, il *Fiscal Responsibility act* del 1994 fissò i principi per una amministrazione fiscale prudente dal punto di vista fiscale, promuovendo concetti come *accountability*¹⁸⁰ e l'organizzazione fiscale su lungo termine. Sebbene la legge non lo richieda espressamente, i Governi neozelandesi hanno definito specifici obiettivi numerici per il debito pubblico nel nuovo sistema fiscale. In maniera simile, il Governo australiano ha operato attraverso obiettivi autoimposti per il debito pubblico netto sin dal 1998¹⁸¹. In Svizzera, un

¹⁷⁹ Kennedy, S., Robbins, J., & Delorme, F. (2001). The role of fiscal rules in determining fiscal performance.

¹⁸⁰ Sul concetto di *accountability* si veda, *ex multis*, Boyne, G., Gould-Williams, J., Law, J., & Walker, R. (2002). Plans, performance information and accountability: The case of best value. *Public Administration*, 80(4), 691-710.

¹⁸¹ Hemming, R., & Kell, M. (2001). Promoting fiscal responsibility: transparency, rules and independent fiscal authorities.

emendamento costituzionale promulgato nel 1998 richiedeva al governo federale un bilanciamento del budget entro il 2001¹⁸². Successivamente, il governo avrebbe dovuto fissare tetti annuali per le proprie spese. Anche il Patto di convergenza, stabilità, crescita e solidarietà adottato dai Paesi membri dell'Unione Economica e Monetaria dell'Africa Occidentale contiene limiti numerici per certi aggregati fiscali¹⁸³.

L'effettività delle regole fiscali nel controllo della spesa eccessiva da parte dei governi e del deficit rimane una domanda aperta. Oggi vi è una consistente letteratura sull'esperienza delle regole fiscali a livello statale negli USA, la quale mostra che gli effetti di tali provvedimenti sui deficit governativi e i debiti sono, nella migliore delle ipotesi, ambigui, dato che i governi sono sempre riusciti a trovare degli escamotage per aggirare le restrizioni¹⁸⁴.

¹⁸² Il Regno Unito una regola analoga ma meno specifica a partire dal 1990, si veda: Kennedy, S., Robbins, J., & Delorme, F. *supra* n. 167; Emmerson, C., Frayne, C., & Love, S. (2001). The government's fiscal rules; Sánchez, M. T. D., Symansky, M. S. A., Milesi-Ferretti, M. G. M., Detragiache, M. E., & Di Bella, M. G. (2003). *Rules-based fiscal policy in France, Germany, Italy and Spain* (No. 225). International Monetary Fund;

¹⁸³ Masson, M. P. R., & Dore, M. O. (2002). *Experience with Budgetary Convergence in the WAEMU* (No. 2-108). International Monetary Fund.

¹⁸⁴ Canova, F., & Pappa, E. (2006). The elusive costs and the immaterial gains of fiscal constraints. *Journal of Public Economics*, 90(8), 1391-1414.

Le esperienze in Giappone e Stati Uniti suggeriscono che le regole fiscali non hanno rafforzato la disciplina fiscale. In questa sezione, viene esaminata l'esperienza europea prodottasi attraverso la normativa fiscale del Trattato di Maastricht. Nella Sezione II, sarà illustrata la genesi e il contenuto di queste disposizioni in maniera dettagliata.

Regole deboli consistono nella mera dichiarazione di target annuali per i parametri-chiave del budget. Regole forti aggiungono una elaborazione del *budget process* in modo da rendere questi obiettivi più facilmente raggiungibili dal governo. La normativa fiscale, a partire dal Trattato di Maastricht ha contribuito al miglioramento delle istituzioni di budget in quei Paesi in cui la politica interna si presta a un approccio basato sulle norme (rules-based) in materia fiscale. Questo scenario, in ogni caso, non appartiene a tutti gli Stati membri dell'Unione, e soprattutto alle grandi economie della EMU.

1.2 Monitoraggio e gestione del deficit nel sistema UE: gli organi preposti a tale scopo

I target fiscali numerici sono diventati rilevanti per tutti gli Stati UE attraverso la EDP (excessive deficit procedure), elemento fondante il quadro fiscale del Trattato sull'Unione Europea (TUE), firmata nel

1991¹⁸⁵. La EDP combina obblighi incondizionati in capo agli Stati per evitare "deficit eccessivi" a una procedura per l'esame annuale delle loro politiche fiscali, includendo pene in caso di comportamento eccessivamente prodigo (art. 104 TUE). Secondo il TUE, è compito della Commissione Europea il monitoraggio degli sviluppi in materia di budget e dello stock del debito pubblico degli Stati membri, controllando soprattutto il loro rispetto di due valori di riferimento, che si indirizzano, rispettivamente, al rapporto tra deficit e PIL e al rapporto tra debito pubblico e PIL. Questi valori sono fissati rispettivamente al 3% e 60% (Protocollo TUE sulla EDP). Se uno Stato membro non rispetta questi valori di riferimento, la Commissione Europea è obbligata a redigere un report in proposito destinato al Consiglio Europeo dei Ministri della Economia e delle Finanze (ECOFIN) a meno che il deficit e il debito non siano vicini ai valori di riferimento in misura giudicata soddisfacente dalla Commissione Europea, o che l'eccesso nel debito rispetto al valore di riferimento non sia eccezionale e temporaneo. Il report della Commissione Europea deve tenere in considerazione l'eventuale eccesso del disavanzo rispetto agli

¹⁸⁵ Molti Stati dell'Unione Europea, tra cui Danimarca, Irlanda, Olanda, hanno attivato programmi di consolidamento fiscale già a partire dagli anni '80. Si veda: Von Hagen, J. (1992). *Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities* (No. 96). Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Commission of the European Communities.

investimenti pubblici e "di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro" (art. 104 co. 3)¹⁸⁶.

Se la Commissione Europea considera che un disavanzo eccessivo sussista, emana delle raccomandazioni all'ECOFIN per decidere formalmente in proposito. Le votazioni su questo tipo di raccomandazioni richiedono una maggioranza qualificata, dopo aver considerato ogni osservazione eventualmente presentata dallo Stato interessato e l'opinione del Comitato per l'Economia e le Finanze (EFC, Economic and Financial Committee). L'EFC è composto da rappresentanti degli Stati membri, della Commissione Europea e della Banca Centrale Europea. Fornisce pareri al Consiglio Europeo in materia economica e finanziaria (art. 114). Pertanto, la decisione circa l'esistenza di un disavanzo eccessivo è, in ultima analisi, lasciata ai governi degli Stati membri.

Se l'ECOFIN stabilisce la presenza di un disavanzo, invierà al Paese interessato raccomandazioni confidenziali circa le modalità di correzione entro un determinato periodo di tempo. Se il Paese non prende misure adeguate e non risponde alle raccomandazioni dell'ECOFIN in maniera soddisfacente, il Consiglio Europeo può rendere

¹⁸⁶ La Commissione può anche predisporre un report anche se uno stato rientra nei parametri previsti se questa rileva profili di criticità

le sue opinioni e raccomandazioni pubbliche, chiedere al governo interessato l'adozione di specifiche misure correttive e, infine, imporre una ammenda finanziaria allo Stato. In questo caso, allo Stato è prima richiesto di costituire un deposito infruttifero presso la Comunità Europea. Il costo economico di questo deposito è la perdita degli interessi. Se il disavanzo persiste dopo due anni, questo deposito diventerà una ammenda pagata alla Comunità Europea. L'ECOFIN può abrogare le sue decisioni basate sull'EDP in ogni momento del processo attraverso una raccomandazione della Commissione Europea. Tutte le decisioni del Consiglio Europeo in questa materia sono votate a maggioranza qualificata, con l'esclusione dei voti degli Stati in disavanzo.

Altro aspetto importante del TUE è la richiesta del rispetto dei valori citati per entrare a fare parte dell'EMU. Mentre il valore di riferimento sul debito pubblico è stato presto abbandonato poiché troppi Stati avevano rapporti superiori al 60% a metà anni '90, il dibattito politico a proposito dell'EMU ha sottolineato l'assoluta necessità di portare i deficit sotto il 3% del PIL al fine di essere idonei per l'EMU. Le regole in materia di deficit godevano pertanto di un rilevante potere negli anni precedenti il 1998, poiché il danno economico e politico di una decisione di incompatibilità rispetto all'ingresso nell'EMU era percepito come particolarmente forte da tutti

i governi europei. La decisione sulla adesione avvenne nella primavera del 1998, basandosi sui dati fiscali del 1997. Una volta emanata tale decisione, l'effetto negativo di deficit consistenti è diminuito drasticamente.

1.3 Il Patto di Stabilità e Crescita

Il SGP è stato adottato dal Consiglio Europeo nel 1997 al fine dello sviluppo del quadro fiscale dell'EMU¹⁸⁷. Esso modifica l'Edp in diversi modi. Innanzitutto, fissa un sistema di allarme rapido per rafforzare la sorveglianza delle finanze pubbliche degli Stati membri.

Gli Stati membri dell'EMU sottopongono programmi di stabilità annuali alla Commissione Europea e all'ECOFIN illustrando le politiche fiscali che intendono intraprendere e, in particolare, i piani per mantenere il budget vicino al nuovo obiettivo a medio termine. Il programma di stabilità rafforza il "braccio preventivo" della normativa fiscale, il cui scopo è quello di ridurre il rischio che i Paesi eccedano la

¹⁸⁷ L'idea del Patto di Stabilità e Crescita fu promossa a partire dal 1995 dal Ministro delle finanze tedesco Waigel nel tentativo di rassicurare gli elettori tedeschi che si erano rivelati critici nei confronti dell'EMU e delle problematiche connesse all'introduzione della moneta comune. A tal riguardo si veda: Cabral, A. J. (1999). *The Stability and Growth Pact: Main aspects and some considerations on its implementation*. *The Euro-Zone: A New Economic Entity*, 19-59; Brunila, A., Buti, M., & Franco, D. (Eds.). (2001). *The stability and growth pact: the architecture of fiscal policy in EMU*. Springer; Stark, J. (2001). *Genesis of a Pact*. In *The Stability and Growth Pact* (pp. 77-105). Palgrave Macmillan UK.

soglia di deficit al 3%. L'implementazione di questi programmi è soggetta a scrutinio dell'ECOFIN. Basandosi sulle informazioni e gli accertamenti della Commissione Europea e dell'EFC, l'ECOFIN può inviare allarmi rapidi e raccomandazioni ai paesi che rischiano deviazioni significative dai target fiscali stabiliti nei loro programmi di stabilità. Queste previsioni sono state ulteriormente sviluppate in una serie di decisioni ECOFIN su forma e contenuto dei programmi di stabilità¹⁸⁸. Nell'ottobre 1998 l'ECOFIN ha rilasciato un "codice di condotta" specificando i criteri da osservare nella valutazione della posizione, in termini di budget, di uno Stato sul medio termine, e standard e requisiti per i programmi. Nell'ottobre 1999, l'ECOFIN ha raccomandato una maggiore osservanza e comunicazioni più puntuali dei programmi. Nel luglio 2001, invece, ha approvato un codice di condotta, che definisce più dettagliatamente il formato e l'uso dei dati nei programmi di stabilità, includendo l'uso di un insieme comune di ipotesi circa gli sviluppi economici fuori dall'EMU. La Commissione Europea ha elaborato un dettagliato quadro per l'interpretazione delle divergenze dai target fissati nei programmi di stabilità¹⁸⁹.

¹⁸⁸ V. European Commission, Specifications on the Implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the Format and Content of Stability and Convergence Programs 23 (European Commission DG Economic and Financial Affairs, Mimeo, 2002).

¹⁸⁹ European Commission DG Economic and Financial Affairs, 1999-2000 Examination of the Stability and Convergence Programmes (27 marzo 2007)

Secondariamente, l'SGP specifica, in modo dettagliato, il contenuto delle vaghe nozioni di violazioni "eccezionali" e "temporanee" del limite al 3%, definisce le regole in materia di sanzioni finanziarie e velocizza il processo fissando termini specifici per ogni singolo passaggio. Infine, l'SGP fornisce una guida politica alle parti coinvolte nell'EDP, chiedendo loro di implementare le regole dell'EDP in maniera più efficace e puntuale. In particolare, richiede alla Commissione Europea di usare il suo diritto di iniziativa previsto dall'EDP "in maniera da facilitare lo stringente, puntuale ed efficiente funzionamento dell'SGP".

Il principale effetto dell'SGP è stato quello di ridurre la mole di giudizi economici e di evidenziare l'importanza dei criteri numerici e della sorveglianza degli sviluppi in materia di budget nel quadro fiscale stabilito da Maastricht. Questo ha portato il quadro fiscale dall'essere piuttosto elastico, permettendo un considerevole grado di discrezionalità, all'essere una regola numerica piuttosto rigida, centrata sui deficit di budget annuali. In linea con il crescente focus sul deficit annuale, l'ECOFIN ha adottato una decisione nel 2003 secondo la quale i paesi che superano il limite del 3% devono raggiungere annualmente riduzioni annuali nei loro deficit strutturali almeno dello

0,5% del PIL. Questo requisito è stato riaffermato nella riforma di SGP nel marzo 2005¹⁹⁰.

Ironicamente, la Germania, il Paese che aveva spinto per regole fiscali più rigide nell'EMU a metà anni '90, fu il secondo membro EMU e il primo dei grandi Paesi membri a violare le regole in materia fiscale. Già nel gennaio 2002, la Commissione Europea chiese a ECOFIN di inviare un allarme rapido alla Germania, ma, a causa delle imminenti elezioni federali tedesche, ECOFIN si rifiutò. Nel gennaio 2003, solo quattro mesi dopo le elezioni, ECOFIN rilevò che la Germania aveva un deficit eccessivo. Nei successivi due anni, altri paesi furono interessati dalle medesime rilevazioni di deficit eccessivo e un forte dibattito si aprì tra economisti e politici a proposito del *fiscal framework*, portando infine alla riforma del SGP nel marzo 2005. In questa riforma, il Consiglio Europeo ha adottato una espresa lista di giustificazioni per i persistenti debiti e deficit del governo oltre il limite fissato dall'EDP. Questa decisione spogliò ancor di più la Commissione Europea del suo diritto a esercitare un giudizio indipendente sulle performance fiscali degli Stati membri dell'Unione; dando giustificazioni ai governi per mantenere ampi debiti secondo il loro gradimento, potrebbe effettivamente segnare la fine della *fiscal rule* in Europa.

¹⁹⁰ Council Regulation 1056/2005, 2005 (EC).

1.4 La performance fiscale degli Stati membri dell'UE e le criticità che hanno avviato l'*iter* di riforma

Tra il 1992 e il 1997, il rapporto medio tra debito e PIL degli Stati membri è cresciuto quasi del 16%, passando dal 60% al 75¹⁹¹. Tra il 1998 e il 2003, è diminuito del 4,3%. Considerando che il secondo periodo considerato è stato caratterizzato da una forte crescita economica, questo non è da considerare come un ottimo risultato. Valutando la performance media, quindi, gli stati UE non hanno ridotto i loro rapporti debito/PIL negli ultimi anni, nonostante la *fiscal rule* introdotta col trattato di Maastricht.

Dietro la performance media, tuttavia, ci sono pattern molto diversi tra gli stati membri. Alcuni paesi, come Danimarca, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Svezia e il Regno Unito, erano riusciti a ridurre il proprio rapporto debito/PIL già durante la seconda metà degli anni '80¹⁹². Gli Stati più grandi della UE hanno visto crescere il proprio rapporto debito/PIL tra il 1992 e il 1997, mentre gli Stati medio/piccoli hanno avuto performance nettamente migliori. Questo pattern è continuato dopo il 1998, quando gli Stati medio/piccoli

¹⁹¹ Bordo, M. D., Jonung, L., & Markiewicz, A. (2013). A fiscal union for the euro: Some lessons from history. *CESifo Economic Studies*, 59(3), 449-488.

¹⁹² *Ibid supra*

hanno affrontato diminuzioni nei loro rapporti debito/PIL meno significative di quelle degli stati più grandi. In conclusione, la *fiscal rule* dell'Unione Europea è riuscita molto poco nell'intento di stabilizzare il rapporto medio, e la sua efficacia è molto differente tra i diversi stati, pertanto, non si è giunti all'obiettivo di uniformare, almeno in parte, questi aspetti.

Tutti i Paesi UE, a eccezione di Grecia e Austria avevano già visto miglioramenti nei propri saldi di bilancio nella seconda metà degli anni '80, quando la crescita economica aumentò in Europa, in confronto alla fine degli anni '70 e ai primi anni '80. Al contrario, il confronto tra gli avanzi primari medi nel periodo 1992-1998 e nel periodo 1986-1991 mostra che solo cinque stati - Belgio, Grecia, Irlanda, Italia e Paesi Bassi - hanno ottenuto miglioramenti dopo l'adozione del trattato di Maastricht. I Paesi più grandi - Germania, Francia, Spagna e Regno Unito - hanno invece visto un aumento del deficit nello stesso periodo. Il deficit medio è migliorato dopo il 1998, ma ciò può essere dovuto alla forte crescita economica del periodo 1999-2000. Con la recessione dell'economia europea, gli avanzi primari hanno iniziato a diminuire nella maggior parte degli stati UE.

1.5 Regole Fiscali e Procedura Di Bilancio

La letteratura in materia di politica economica sostiene che il quadro istituzionale della procedura di pareggio di bilancio sia un

importante fattore determinante nella performance fiscale di un governo¹⁹³. I bilanci includono le regole formali e informali a governo della redazione della legge di bilancio, la sua approvazione e la sua implementazione. Queste regole distribuiscono l'influenza strategica tra i partecipanti alla procedura di bilancio e regolano il flusso di informazioni. Nel farlo, producono effetti importanti sui risultati delle procedure di bilancio. L'argomentazione teorica parte dal *common pool externality* del budget pubblico¹⁹⁴. Questa *externality* è data dal fatto che la spesa del governo è normalmente indirizzata a specifici gruppi della società mentre è finanziata con il fondo generale delle tasse. Questa incongruenza implica che coloro che beneficiano di specifiche politiche pubbliche contribuiscono normalmente solo a una parte delle tasse usate per finanziare tali politiche. I politici che rappresentano circoscrizioni che beneficiano di specifiche politiche pubbliche senza coprirne l'intero costo richiedono un numero di queste politiche superiore a quello che chiederebbero se le loro circoscrizioni dovessero pagarne i costi per intero. Come risultato, la spesa di governo e, in ultima analisi, le tasse crescono in maniera eccessiva. Ponendo la

¹⁹³ Von Hagen, J. (1992). Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities (No. 96). Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Commission of the European Communities.

¹⁹⁴ Ibid

questione in un contesto dinamico, si può dimostrare che il *common pool externality* causa un eccesso anche nei deficit e nei debiti¹⁹⁵.

Il centro di questo ragionamento è che l'elaborazione del bilancio pubblico richiede coordinazione tra gli attori del processo di bilancio¹⁹⁶. Spesa e deficit eccessivi possono essere evitati se questi attori riconoscono *l'externality* e tracciano un quadro completo dei costi e benefici delle politiche pubbliche. Questa è la fase in cui emerge l'importanza di regole decisionali e istituzioni nel processo di bilancio. Regole e istituzioni possono portare i politici a decidere di internalizzare questi aspetti.

Hallerberg e von Hagen individuano due approcci basilari per ottenere questo risultato: il *delegation approach* e il *contracts approach*¹⁹⁷. Il primo investe di importanti poteri strategici il politico, che è meno connesso a degli interessi particolari rispetto coloro a capo di dipartimenti con portafoglio. Nel contesto europeo, questo succede tipicamente con il Ministero delle Finanze. Il *delegation approach*

¹⁹⁵ Ibid

¹⁹⁶ Una implicazione di tale riflessione è che i rappresentanti della spesa per interessi individuali autorizzati a prendere decisioni in materia di spesa aumentano all'aumentare della frammentazione del processo di bilancio. In ultima analisi, aumentando anche spesa e deficit. Dato che la maggior parte dei rappresentanti della spesa per interessi individuali all'interno dei governi europei è costituita dai ministri che spendono per interessi individuali, la spesa e i deficit di governo cresce con il crescere del numero di dipartimenti e ministeri con portafoglio in un governo.

¹⁹⁷ Hallerberg, M., & Von Hagen, J. (1997). Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union (No. w6341). National Bureau of Economic Research.

quindi conferisce forti poteri decisionali nell'elaborazione dei programmi al ministro delle finanze durante l'iniziale fase di pianificazione del budget. Nella successiva fase di approvazione legislativa, la proposta di bilancio dell'esecutivo deve essere sufficientemente protetta da emendamenti legislativi, al fine di evitare sostanziali cambiamenti; in altre parole, l'esecutivo agisce con un forte potere decisionale sull'agenda all'interno del parlamento. Nella fase finale di implementazione, il ministro delle finanze mantiene forti poteri di controllo sugli effettivi sviluppi di bilancio e ha il potere di correggere e prevenire eventuali deviazioni dal piano finanziario.

Il *contract approach* si focalizza su una serie di obiettivi chiave in materia di bilancio, negoziati all'inizio del processo di bilancio. Tra i partecipanti a queste negoziazioni spesso figurano i leader dei partiti che formano il governo e i membri del ramo esecutivo. Una volta raggiunto un accordo, gli obiettivi sono considerati vincolanti per il resto del processo di bilancio. In questo caso, è la negoziazione che permette di comprendere le esternalità create dal fondo generale delle tasse. Il ministro delle finanze verifica il rispetto degli obiettivi e ne impone l'attuazione, ma ha poca discrezionalità nella scelta di questi obiettivi. In questo approccio, il potere legislativo tipicamente ha forti diritti a ricevere informazione vis-à-vis con il potere esecutivo; ciò gli

permette di controllare il rispetto, da parte del governo, degli obiettivi fissati.

1.6 Le risposte del diritto Comunitario alla crisi finanziaria

Il diritto comunitario post crisi si è sviluppato su due principali impostazioni, nel senso di offrire aiuti agli Stati membri in particolare difficoltà e controllare le politiche interne degli Stati membri in materia economica. Le misure adottate, tuttavia, sono estremamente variegata, sia a livello formale sia sul piano sostanziale; tale varietà di strumenti, tuttavia, produce una situazione di grande complessità nel diritto europeo, foriera di incertezze applicative e di dubbi sulla legittimità degli strumenti stessi¹⁹⁸.

Le misure di assistenza si basano sul principio di condizionalità: i fondi, infatti, sono concessi solo sotto condizione del rispetto, da parte dello Stato ricevente, di strette condizioni che prevedono l'attuazione di riforme in campo economico¹⁹⁹. Tuttavia, diversi sono gli strumenti adottati, nel corso degli anni, al fine di realizzare questo scopo

¹⁹⁸ Louis, J. V. (2010). No-Bailout Clause and Rescue Packages, *The*; Ruffert, M. (2011). European Debt Crisis and European Union Law. *Common Market L. Rev.*, 48, 1777; Chiti, E., & Teixeira, P. G. (2013). Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis, *The. Common Market L. Rev.*, 50, 683.

¹⁹⁹ Craig, P. P. (2014). Economic governance and the Euro crisis: constitutional architecture and constitutional implications.

assistenziale, con l'adozione diversi parametri e limiti; primo in ordine di tempo è il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, utilizzato per fornire aiuti – nella cifra limite di 60 miliardi di euro – a Irlanda e Portogallo. Nel 2010 è stato invece introdotto, per i soli Paesi dell'eurozona, il Fondo europeo di stabilità finanziaria, allo scopo di preservare la stabilità finanziaria dell'Unione Monetaria Europea attraverso la temporanea assistenza finanziaria degli Stati in difficoltà. Il fondo, ammontante a 780 miliardi di euro, era in questo caso assicurato dalle quote garantite dagli Stati membri, stabilite sulla base delle rispettive quote nel capitale versato alla Banca Centrale Europea. Da ultimo, nel 2012 entrò in vigore il Meccanismo Europeo di Stabilità, organizzazione internazionale basata sui trattati tra eurozona e Stati membri. Al contempo, però, i programmi del Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria per Portogallo, Grecia e Irlanda sono rimasti in vigore, causando così una sovrapposizione di interventi dell'Unione. Il quadro normativo è ulteriormente complicato dalla successiva modifica dell'art. 136 par. 3 TFUE, secondo il quale “Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme”²⁰⁰, non ancora entrata in vigore al momento di istituzione del

²⁰⁰ 2011/199/EU: European Council Decision of 25 March 2011 amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro.

Meccanismo europeo di stabilità. Tale paragrafo, pertanto, non costituisce base legale per il Meccanismo Europeo di Stabilità. Da ultimo, la complessità normativa in materia di interventi assistenziali ai Paesi dell'eurozona è acuita dagli interventi della Banca Centrale Europea, in forza dell'art. 127 par. 2 TFUE, che annovera tra i "compiti fondamentali" del Sistema europeo di banche centrali la definizione e l'attuazione della politica monetaria dell'Unione²⁰¹.

La varietà di misure adottate è altresì amplificata dalla assenza di uniformità circa la natura delle stesse. Infatti, è possibile individuare una serie di misure non strettamente comunitarie, ma adottate grazie a trattati tra gli Stati membri dell'Unione. Tra queste, spicca il Meccanismo Europeo di Stabilità, adottato dagli Stati membri senza intervento diretto dell'Unione poiché il Trattato non permetteva, allora, di raggiungere il medesimo risultato all'interno del diritto comunitario.

La presenza di misure prodotte al di fuori del quadro dato dal diritto comunitario impone una riflessione circa la possibilità delle istituzioni dell'Unione di essere parte di tali trattati. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha riconosciuto la legittimità della

²⁰¹ V., ex multis, il c.d. Securities Market Programme, che permetteva l'intervento della Banca Centrale Europea nei mercati del debito pubblici e privati all'interno dell'eurozona, e il successivo c.d. Outright Monetary Transactions.

partecipazione dell'Unione a tali trattati, al di fuori, quindi, della competenza esclusiva dell'Unione²⁰²; tuttavia, dubbi permangono circa la legittimità di tali interventi. Tali perplessità sono dovute alla mancanza di una disciplina in materia, che stabilisca in maniera puntuale i caratteri procedurali e i limiti sostanziali di tale partecipazione. Queste lacune normative lasciano quindi spazio a un'ampia discrezionalità in materia e non forniscono adeguate garanzie procedurali, e.g. non è richiesta una motivazione adeguata per la partecipazione delle istituzioni a tali accordi, né forme specifiche, né consultazioni con altre istituzioni; a fortiori, non è richiesto il consenso di queste ultime.

Tali aspetti sono particolarmente evidenti analizzando la attuale tendenza a ricorrere allo strumento contrattuale per l'elaborazione di politiche economiche all'interno del Meccanismo Europeo di Stabilità, in sostituzione di strumenti di carattere legislativo, trend avallato anche dal c.d. "Four Presidents' Report". L'utilizzo del contratto permette una maggiore flessibilità e autonomia delle parti, le quali possono elaborare più rapidamente (senza bisogno di formali autorizzazioni) strumenti "su misura". Al contempo, però, i contratti non forniscono adeguate garanzie sulla sua legittimità e correttezza sostanziale, data la

²⁰² Case C-370/12 Pringle

complessità di attivazione di procedure di verifica da parte dei parlamenti nazionali e del Parlamento Europeo e la mancata possibilità di intervento “paternalistico” da parte della Commissione Europea. Inoltre, la presenza di possibili misure di origine contrattuale amplia e complica la gamma di misure attuabili in risposta alla crisi finanziaria, rendendo più opaca la regolazione della materia, già complessa data la presenza di norme distribuite in diversi testi, dalle disposizioni del Trattato alle regole di soft law. Tale stato di scarsa chiarezza potrebbe essere accettato se avesse prodotto misure unanimemente accettate come validi strumenti per fronteggiare la crisi economica; tuttavia, così non è. Se, da una parte, gli interventi di assistenza agli Stati previsti dal Meccanismo Europeo di Stabilità rispondono a delle esigenze di solidarietà, di prevenzione e di salvaguardia del sistema, dall'altra questi stessi aiuti potrebbero infatti incentivare pratiche di *moral hazard*²⁰³. Al fine di scongiurare tale rischio, la disciplina dell'Unione è finora ricorsa all'implementazione di riforme strutturali e all'applicazione del principio di condizionalità, intesi come controlli ex ante ed ex post della correttezza fiscale degli Stati membri²⁰⁴. Tuttavia, la previsione di aiuti agli Stati in difficoltà attraverso fondi costituiti da contributi provenienti

²⁰³ Beugelsdijk, M., & Eijffinger, S. C. (2005). The effectiveness of structural policy in the European Union: An empirical analysis for the EU-15 in 1995–2001. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 43(1), 37-51; Tuori, K. H. (2012). The European Financial Crisis: Constitutional Aspects and Implications.

²⁰⁴ Cfr. (Craig, 2014)

dagli altri Stati membri comporta una problematica di tipo politico, dato l'evidente squilibrio tra Paesi membri e la possibile penalizzazione degli Stati più virtuosi. Una possibile soluzione a tale criticità è quella proposta da Maduro: introdurre nuove tasse dell'Unione al fine di costituire un solido fondo di stabilità, utilizzabile per finanziare così eventuali aiuti finanziari²⁰⁵. La realizzazione di tale proposta renderebbe il meccanismo di solidarietà europeo indipendente dagli Stati membri; tuttavia, l'aumento del budget UE richiesto (dall'1% al 3% del PIL dell'Unione) sembra "estremamente improbabile"²⁰⁶, date le difficoltà già riscontrate nei tentativi di aumenti di budget risalenti agli anni precedenti (v. 2012-2013). Nonostante gli evidenti rischi di squilibri, pertanto, la previsione del Meccanismo Europeo di Stabilità basata su "fondi di salvataggio" costituiti direttamente dagli Stati membri sembra, oggi, la via – rischiosa – concretamente percorribile.

L'adozione di una grande varietà di strumenti per fronteggiare la crisi economica non ha impedito il diffondersi di un generale clima di sfiducia popolare nei confronti dell'Unione, incapace di offrire prontamente soluzioni efficaci. Ciononostante, è innegabile che le

²⁰⁵ Maduro, M. P. (2012). A new governance for the European Union and the Euro: democracy and justice. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme.

²⁰⁶ Craig, P. P. (2014). Economic governance and the Euro crisis: constitutional architecture and constitutional implications.

istituzioni europee, quelle esecutive in particolare, abbiano rafforzato il loro potere rispetto alla elaborazione di politiche nazionali da parte dei governi degli Stati membri in materia economica e finanziaria. Infatti, le misure di “six-pack” e “two-pack”, oltre al Meccanismo Europeo di Stabilità e il TSCG, prevedono un rafforzamento di poteri della Commissione, oltre a un suo ruolo di controllo sulla economia dell’Unione Europea. Questa istituzione è quindi chiamata a bilanciare l’attuazione delle misure europee con le esigenze di politica interna degli Stati membri; tuttavia, tale bilanciamento causa necessariamente una limitazione della libertà e indipendenza degli esecutivi nazionali nella elaborazione e attuazione delle proprie agende politiche, già ridotte dalla crisi economica stessa. Taluni ritengono che l’incremento di poteri in materia fiscale in capo alle istituzioni dell’Unione e l’attuale clima politico all’interno dell’Unione Europea, caratterizzato dalla sempre più forte rivendicazione di indipendenza nazionale, porteranno a una nuova, più accentuata attuazione della c.d. “Europa a due velocità”, attraverso l’emanazione di un trattato aggiuntivo, ratificato dagli Stati più all’avanguardia all’interno dell’Unione, che istituisce nuove istituzioni parallele a quelle già presenti e contiene una disciplina di applicazione obbligatoria²⁰⁷. Tuttavia, tale ipotesi presuppone un

²⁰⁷ Piris, J. C. (2011). *The future of Europe: towards a two-speed EU?*. Cambridge University Press.

completo accordo da parte degli Stati coinvolti in un ampio catalogo di materie, presupposto di difficile realizzazione allo stato attuale. Pertanto, sembra piuttosto ipotizzabile il mantenimento dello status quo a livello normativo, con le sue molteplici e variegate misure, nonostante le perplessità circa la loro legittimità, trasparenza e uniformità applicativa.

1.7 Meccanismi legislativi finalizzati ad arginare gli effetti della crisi finanziaria nell'evoluzione del quadro ordinamentale europeo

I meccanismi europei posti in essere con l'emergere della crisi del debito sovrano nascono, inizialmente, come strumenti di tipo assistenziale, configurati per arginare la crisi finanziaria Greca, tramite il Greek loan facility.

Ciò ha segnato un primo intervento che in parte ha aggirato i divieti di bail-out previsti dal Trattato di Lisbona²⁰⁸. Questo meccanismo di assistenza approvato dall'Eurogruppo nel marzo 2010 consiste in un rifinanziamento del debito greco per 110 miliardi di euro, suddivisi in tranche di 80 miliardi tramite prestiti intergovernativi e altri 30 miliardi attraverso i prestiti del Fondo Monetario Internazionale.

Successivamente, con regolamento del Consiglio n.407 del maggio 2010, viene istituito l'European Financial Stabilization

²⁰⁸ artt.123 e 125 TFUE

Mechanism, un Fondo dotato di risorse limitate (dovuto alle ridotte dimensioni del bilancio comunitario che lo finanzia) in grado di fornire prestiti agli Stati membri che lo richiedevano formalmente, specificando le circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo²⁰⁹. Le decisioni, per quanto riguarda l'ammontare del finanziamento, sono prese dal Consiglio a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione.

Un secondo meccanismo di stabilità finanziaria verrà poi costituito con un trattato ad hoc, il 7 giugno 2010. Si tratta del European Financial Stability Facility (EFSF). A differenza del EFSM, si tratta di un Fondo intergovernativo tra Paesi dell'Unione Economica e Monetaria con una garanzia iniziale da parte degli Stati di 780 miliardi. A tal scopo l'EFSF emette obbligazioni e altri strumenti di debito sul mercato dei capitali e, pur conseguendo inizialmente un rating di livello AAA è stato, via via nel tempo, declassato²¹⁰.

Il meccanismo in questione viene anch'esso uniformato ai Trattati di Lisbona perché si tratta di prestiti onerosi i quali non rappresentano una violazione della clausola di *no bail-out*²¹¹.

²⁰⁹ Art. 122 comma 2 TFUE.

²¹⁰<https://www.reuters.com/article/fitch-downgrades-european-financial-stab/fitch-downgrades-european-financial-stability-facilitys-debt-affirms-european-stability-mechanism-idUSFit87192220141216>

²¹¹ art. 125 TFUE

1.8 Il meccanismo europeo di stabilità

In una seconda fase, a partire dal dicembre del 2010, il Consiglio ha stabilito l'istituzione di un meccanismo permanente di assistenza basato sulla modifica dell'art.136 del Trattato di Lisbona, operante per i soli Paesi membri dell'Unione Economica e Monetaria²¹². Nell'aprile 2011 viene concluso e ratificato dal Consiglio lo European Stability Mechanism (ESM) che successivamente sostituirà l'EFSF e l'EFSM. Gestito da un board composto dai Ministri delle Finanze degli Stati membri, l'ESM si configura come società finanziaria di diritto pubblico con funzione di prestito agli Stati che ne faranno richiesta, subordinando il credito a piani di risanamento economico.

La condizionalità è rappresentata da meccanismi di monitoraggio e di sorveglianza multilaterale rafforzata, a tal punto che dal 1 marzo 2013 solamente i Paesi che hanno ratificato il Fiscal Compact e siano in ordine con la procedura per disavanzi eccessivi potranno farne uso.

Questi meccanismi di salvataggio di per sé non costituiscono la governance economica dell'Unione Europea. Tuttavia tali regole possono portare al commissariamento di uno Stato. Altri strumenti che si applicano a questa strategia costituita, essenzialmente, di

²¹² Art.136 comma 3 TFUE.

contropartite su più livelli rispetto agli aiuti concessi agli Stati in maggiore difficoltà sono stati il c.d. Six pack e la c.d. “riforma madre”, il Fiscal Compact.

1.9 Six-pack

Il Six-pack prende il nome dai provvedimenti votati dal Parlamento Europeo alla fine del 2011: cinque regolamenti più una direttiva in materia economico-finanziaria. Esso è applicabile a tutti gli attuali 28 Stati membri dell’Unione con maggiore rigidità per gli Stati dell’Euro-zona.

Con il Six-pack viene confermato il quadro sanzionatorio per chi non rispetta il consolidamento verso gli obiettivi di bilancio di medio termine. I primi tre regolamenti del Six-pack in particolare si occupano delle modifiche del PSC.²¹³ I restanti due definiscono per l’appunto la nuova sorveglianza multilaterale: sono ammessi scostamenti temporanei dal processo di aggiustamento (miglioramento del saldo strutturale del 0,5%) in caso di eventi eccezionali.

Per garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche vi è la possibilità di rendere maggiormente vincolante la regola del debito al 60% sottoponendo alla procedura per disavanzi eccessivi gli Stati che

²¹³ Patto di Stabilità e crescita, Regolamento CE n. 1466/97 e dal Regolamento CE n. 1467/97

non convergono verso il valore-soglia. La Commissione Europea, da questo punto di vista, ha previsto un impegno annuo per la riduzione di 1/20 del debito da valutare sulla base della media dei tre anni precedenti.

Nonostante questi vincoli di politica fiscale, volti ad armonizzare i bilanci pubblici con delle regole ordinarie, taluni Stati, negli anni successivi, hanno registrato deficit eccessivi secondo le definizioni previste dal Six-pack, il quale ha irrigidito il Patto di stabilità rafforzando i meccanismi di supervisione e di controllo e, inoltre, imponendo nuove procedure “semi-automatiche” di sanzioni. In particolare modo, viene previsto il *reserve voting*, un meccanismo tale per cui la proposta della Commissione è adottata dal Consiglio dei capi di Stato e di governo a meno che quest’ultimo non si riservi con un voto a maggioranza qualificata di respingere la proposta della Commissione entro dieci giorni.

In questo modo viene rafforzato il ruolo della Commissione Europea la quale indirizza questi meccanismi di enforcement verso le politiche di bilancio degli Stati europei.

La Commissione è infatti adibita a trasmettere direttive ai Paesi con deficit eccessivo al fine di promuovere le riforme strutturali negli Stati medesimi.

1.10 La ratifica e l'implementazione del *Fiscal Compact*.

Il 2 marzo 2012²¹⁴ è stato siglato dagli Stati membri dell'Unione europea il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance (TSCG)²¹⁵. Il Trattato al quale hanno aderito, inizialmente, venticinque Paesi membri (tutti, tranne il Regno Unito e la Repubblica Ceca) ha posto la vera svolta nella governance economica tra i diversi livelli di governo²¹⁶.

Con esso viene ribadito il principio della riduzione di 1/20 del rapporto debito su PIL per la parte eccedente al 60% stabilito a Maastricht. Con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*, gli Stati membri registrano disposizioni in materia di bilancio sia a livello costituzionale che a livello di legge ordinaria.

L'accordo, tuttavia, non risolve il problema del governo economico europeo e questa rappresenta la principale differenza di come è stata affrontata la crisi nell'Euro-zona rispetto agli Stati Uniti. La previsione principale del Trattato è quella di riaffermare i vincoli imposti dal Patto di Stabilità che non aveva avuto riflessi (escluse le

²¹⁴ Leblond, P. (2006). The political Stability and Growth Pact is dead: long live the economic Stability and Growth Pact. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 44(5), 969-990.

²¹⁵ European Council. 2 March 2012.

²¹⁶ C. Marchese, *Vincoli Di Bilancio, Finanza Pubblica E Diritti Sociali Prospettive Comparate: Germania, Spagna, Portogallo E Grecia*, Servizio Studi Corte Costituzionale, 2016

riforme costituzionali tedesche del 2006 e del 2009) sugli ordinamenti nazionali. Pertanto il patto impone a ciascuno Stato sottoscrittore di avere un bilancio in pareggio o in avanzo, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL a prezzi di mercato correnti²¹⁷.

Al tempo stesso i piani di emissione del debito pubblico sono da comunicare ex-ante al Consiglio UE e alla Commissione²¹⁸ e i Paesi si impegnano a sostenere le proposte o le raccomandazioni presentate dalla Commissione Europea, ove questa ritenga che uno Stato membro dell'Unione Europea, la cui moneta è l'euro, abbia violato il criterio del disavanzo nel quadro di una procedura per disavanzi eccessivi²¹⁹

L'art. 3 del TSCG prevede che il vincolo di bilancio sia da incorporare nelle leggi nazionali tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente.²²⁰

A completare il quadro è prevista la giustiziabilità del pareggio di bilancio dinanzi alla Corte di Giustizia, organo giurisdizionale dell'Unione Europea. L'art 8 del Fiscal Compact non chiarisce tuttavia se uno Stato contraente possa adire la Corte con lo scopo di lamentare la mancata recezione formale del vincolo da parte di un altro Stato contraente o invece se quest'ultimo non si conformi sul piano

²¹⁷ Disavanzo che può salire a 1% su Pil in termini strutturali per i Paesi con rapporto debito su Pil inferiore al 60%.

²¹⁸ Art.6 TSCG.

²¹⁹ Art.7 TSCG.

²²⁰ Art.3 TSCG.

sostanziale al vincolo. Oltretutto un budget in deficit, nel caso di regole costituzionali come quelle adottate nel mezzo della crisi finanziaria in Europa, comporta procedimenti aggravati per approdare all'approvazione del bilancio: se la natura di tali vincoli è di tipo sostanziale e non semplicemente procedurale; un forte indebitamento, pertanto, sarebbe considerato incostituzionale.

Quel che però è certo sono le restrizioni sugli spazi di manovra economica di alcuni Stati: uno Stato contraente in caso di inottemperanza alla sentenza della Corte di Giustizia ha il diritto di chiedere le sanzioni economiche (commisurate al PIL) nei confronti dell'altro Stato.

Tale aspetto non fa che aumentare gli squilibri e le asimmetrie intra-europee poiché viene stabilito per regola, tra l'altro esterna al diritto dell'Unione Europea, che gli Stati creditori si pongono come guardiani ultimi nei confronti dei bilanci degli Stati debitori²²¹.

Non viene specificato, inoltre, se il bilancio da vincolare sia quello proposto dalla Commissione, da ultimo rafforzata nel suo ruolo²²², oppure se i vincoli hanno effetto sul bilancio approvato dal

²²¹ F. Losurdo (2016), *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*. Ed. Giappichelli,

²²² La Commissione Europea ha infatti guadagnato terreno rispetto alle altre istituzioni, grazie all'introduzione del principio della maggioranza qualificata inversa. Tale principio è stato ripreso anche dal Fiscal Compact che prevede l'obbligo per gli Stati membri dell'Eurozona di sostenere tutte le raccomandazioni della Commissione (art.7 TSCG).

Parlamento o sul bilancio ratificato previa autorizzazione delle Camere²²³. Un parametro, quello previsto all'articolo 3 comma 2²²⁴ del Fiscal Compact, per il quale i vincoli sono “garantiti lungo tutto il processo nazionale di bilancio,” di cui non si comprende appieno la specificità, ovvero se si tratti di vincolo proposto, adottato o già approvato come Legge.

Il Trattato prevede poi che la golden rule debba tradursi entro un anno dalla sua entrata in vigore in regole a carattere preferibilmente costituzionale. Ora, escluse le norme relative alla riforma adottata in Germania nel 2009 per ridefinire il rapporto fra Bund (Stato centrale) e Lander (Stati della federazione), gli altri Paesi europei hanno affrontato con modalità urgenti le problematiche inerenti i propri equilibri finanziari interni, pur affermando, sotto il profilo giuridico, che il Fiscal compact resta sottoposto alle norme di *ius cogens*, secondo il diritto internazionale consuetudinario, previste dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969²²⁵.

²²³ Art. 80 Cost. Italiana.

²²⁴ Art. 3 comma 2 TSCG.

²²⁵ Specificatamente, all'articolo 62 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati viene fatto riferimento a quei cambiamenti che abbiano l'effetto di trasformare radicalmente il peso degli obblighi che restano da eseguire in base al Trattato stipulato. Con riguardo alla conformità ai principi dell'UE le parti potrebbero fare riferimento al mutamento delle circostanze (Art.62 Conv. Di Vienna, clausola *rebus sic stantibus*).

CAPITOLO VII

LE RIFORME COSTITUZIONALI NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

Sommario: 1.1. Il vincolo di bilanci nella tradizione costituzionale italiana; 1.2. Riforma costituzionale e pareggio di bilancio in Germania; 1.3. Riforma costituzionale e pareggio di bilancio in Spagna; 1.4. La mancata riforma costituzionale in Francia e l'entrata in vigore della *Loi Organique*; 1.5. Le tendenze giurisprudenziali di Corti e Tribunali Costituzionali durante la crisi finanziaria.

1.1 Il vincolo di bilancio nella tradizione costituzionale italiana

La Carta costituzionale italiana, pur riservando diverse interpretazioni sul modello economico ha accolto diversi influssi sia di tipo liberale, sia, soprattutto, democratico-sociali, ma anche interpretazioni “socialiste²²⁶.” In questo modo, viene lasciato ampio margine di manovra allo Stato nella *governance* dell'economia. La Costituzione economica prevista nel Titolo III della parte I della carta costituzionale - concernente le norme sul lavoro (art.35-38) l'organizzazione sindacale (art.39-40) l'impresa e l'affermazione della proprietà privata (art.41-47) pone come soggetto cardine dei rapporti

²²⁶ In passato vi era chi sosteneva che la Costituzione economica italiana avrebbe consentito senza violenti né drastici adattamenti ad una transizione pacifica verso lo Stato socialista, mentre altri da posizioni di estrema sinistra (in quest'ultima direzione vedi C. Lavagna, *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977) affermavano all'opposto come la costituzione economica italiana non rappresentasse altro che la forma più avanzata di dominio della borghesia e del grande capitale. Si veda G. Di Plinio, *Diritto pubblico dell'economia*, Edizioni Giuffrè(1998).

economici lo Stato, anche se l'iniziativa economica privata è possibile indirizzarla e coordinarla a fini sociali (art.41 Cost.).

Gli artt. 35 e 47 Cost. sanciscono un ruolo attivo da parte dello Stato italiano in materia di lavoro e in materia di risparmio “*in tutte le sue forme.*”²²⁷

La disciplina sulla spesa e sul bilancio prevista dall'originario art. 81 affida alla legge del Parlamento il controllo dell'indirizzo finanziario. Ciò avviene perché è il Parlamento l'istituzione che ha rivendicato da sempre a sé il controllo sui bilanci e soprattutto il controllo sull'imposizione fiscale e sulla gestione delle spese²²⁸.

Negli anni precedenti all'entrata in vigore della Costituzione Italiana le procedure per il bilancio dello Stato venivano regolate da un Decreto Regio²²⁹ anche detto “legge di contabilità dello Stato.” Obiettivo più o meno esplicito della legge di contabilità dello Stato emanata successivamente all'art.10 dello Statuto Albertino²³⁰ era il pareggio di bilancio. Lo Statuto Albertino, come tutte le altre carte ottriate dell'epoca affidava le decisioni di bilancio prima alla Camera

²²⁷ Art.47 Cost.

²²⁸ Art. 23 Cost. Italiana: “Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”. La disciplina di questa materia ha riserva di legge in funzione della garanzia del contribuente di pagare secondo la propria capacità contributiva.

²²⁹ Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2440.

²³⁰ Art. 10 Statuto Albertino: “La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione di tributi, o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato, sarà presentata prima alla Camera dei Deputati.”

dei Deputati e al Senato, successivamente al vaglio del Re. La prassi costituzionale dell'epoca appariva caratterizzata dall'assenza di meccanismi di restrizione della Camera bassa nei confronti del Senato e del Sovrano e, finiva per comportare che, nelle discussioni sulla legge di bilancio, il Senato stesso non potesse apporvi modifiche sostanziali. Dopo la legge del 1923, promossa dall'allora Ministro delle Finanze De Stefani, l'obiettivo negli anni successivi fu quello di raggiungere il pareggio di bilancio²³¹. Tale proposito venne meno a seguito della crisi del 1929.

Con le fluttuazioni economiche che incisero negli anni Trenta sulle entrate pubbliche si prese coscienza che l'utilizzo di *rainy day fund*, ovvero fondi creati durante i cicli economici prosperi da utilizzare per finanziare i deficit, avrebbe consentito alle spese di svolgere nei periodi di depressione economica una funzione anticiclica.

Quando l'Assemblea Costituente nel 1946 si occupò di come inserire nella nuova Costituzione la disciplina del bilancio, un ampio spazio coinvolse la titolarità dell'iniziativa legislativa. Vi era però la stessa paura che l'iniziativa del Parlamento potesse portare i deputati a proporre spese demagogiche “*determinando fermenti e solleticando appetiti a puro scopo demagogico*”. Come fece notare Luigi Einaudi: “*proporre spese*

²³¹ Negli esercizi 1924-1925 e 1925-1926 il bilancio fu in avanzo. Disavanzi sempre più ampi cominciarono a registrarsi a seguito della crisi del 1929.

senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle” poteva risultare pericoloso per le finanze dello Stato.²³² In questa proposizione einaudiana si tracciava la prospettiva di attuare un processo di votazione separato delle leggi sulla spesa e di quelle sulle coperture.

Luigi Einaudi, quando era già diventato Presidente della Repubblica, inviò una lettera al Ministro del Tesoro dell’epoca concernente il significato economico sottostante all’articolo 81 della Costituzione²³³. La lettera di Einaudi a Pella del 1948 ha origine in un contesto in cui si discuteva riguardo al senso da attribuire al quarto comma dell’articolo 81 a partire dal problema della destinazione di maggiori entrate. Sinteticamente, il problema per Einaudi era il seguente: nel caso in cui si dovessero registrare maggiori entrate, dovranno essere destinate a copertura del deficit o potrebbero essere utilizzate per finanziare nuove spese?

La questione assumeva evidentemente una certa rilevanza se il principio del pareggio di bilancio veniva interpretato, come qualcuno ipotizzava nel rapporto inviato da Pella a Einaudi, come divieto di non alterare in peggio le finanze pubbliche.²³⁴ Questo accadeva poiché, già

²³² L. Einaudi, Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, 24 ottobre 1946.

²³³ L. Einaudi, Lo scrittoio del Presidente, Ed. Einaudi, 1956.

²³⁴ L. Einaudi, Sulla interpretazione dell’articolo 81 della Costituzione [1948], in L. Einaudi, Lo scrittoio del Presidente, Torino, Einaudi, 1956.

allora, emergeva chiaramente che la disciplina contabile e le leggi di spesa si influenzano reciprocamente.

1.1.1 Il quarto comma dell'art. 81

L'art. 81 stabiliva che con la legge di bilancio non si potessero disporre nuove spese o minori entrate. Sotto questo aspetto, l'art. 81 chiarisce la presenza di disposizioni sia sulle regole sia sul contenuto delle stesse. Se è chiaro ed evidente che nella prima parte della Carta si possono individuare quelle disposizioni che costituzionalizzano i precetti supremi dell'ordinamento (*e.g.* il principio di uguaglianza), nella seconda parte, sezione di cui fa parte lo stesso art. 81, si individuano quei caratteri della Repubblica che vanno a implementare i diritti sanciti nei primi dieci articoli della Costituzione. L'art. 81 in questo senso è un *unicum* poiché in esso possiamo individuare, nei primi tre commi, una parte procedurale e, nel quarto comma, una disposizione prescrittiva, di indirizzo economico.

Al primo comma viene chiarito come *l'iniziativa* della legge di bilancio spetti al Governo quale responsabile dei conti pubblici, mentre la procedura per l'esame e l'approvazione del bilancio preventivo (*ex-ante*) e consuntivo (*ex-post*) presentato dal Governo avviene ad opera delle Camere che hanno il compito di autorizzare i Ministeri a spendere e a

riscuotere le entrate. Inoltre, sempre al primo comma, viene stabilito il principio di annualità del bilancio²³⁵.

In questa prospettiva può meglio essere analizzato il limite determinato al terzo comma art. 81 secondo cui: “*con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese*”²³⁶. È stato osservato come tale disposizione fosse tesa ad evitare che l’introduzione di nuovi titoli di entrata e di spesa in una legge a cadenza fissa - come la legge di bilancio - potesse travolgere il contenuto delle leggi di entrata e di spesa già in vigore.

Durante l’approvazione della legge con cui il Parlamento autorizza il Governo ad incassare il gettito e ad erogare la spesa pubblica prevista per l’anno successivo ci si limita, quindi, a prendere atto degli effetti sui conti pubblici delle leggi entrate in vigore nel corso dell’anno passato²³⁷. Al quarto comma, l’art. 81 Cost. prevede che ogni successiva legge di variazione del bilancio stesso, la quale porti maggiori spese o minori entrate, deve indicarne la copertura attraverso nuove imposte oppure il taglio delle spese.

²³⁵ Mentre l’esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori a quattro mesi, come recita il secondo comma dell’art.81 Cost.

²³⁶ Art. 81 terzo comma Cost.

²³⁷ F. Forte, *Einaudi versus Keynes. Due grandi del Novecento e la crisi dei nostri giorni*, Istituto Bruno Leoni, 2016.

Luigi Einaudi su questo punto ammise che, per il quarto comma dell'art. 81 fosse possibile devolvere le maggiori entrate sopravvenute a fronte di nuova spesa pubblica senza perciò violare questo principio. Al tempo stesso però, lo stesso Einaudi nega che in questo modo venisse rispettato il principio economico sottostante all'art. 81, cioè quello del pareggio di bilancio o l'equilibrio di bilancio quando si tratti di deroghe al pareggio per circostanze eccezionali. Seguendo questa interpretazione, le maggiori entrate dovrebbero, quindi, andare a riduzione del *deficit* e non a nuove spese. Le maggiori entrate fiscali, qualora emergano dal bilancio, sono fondi di bilancio e ricorrere a questo gettito per coprire nuove spese, dal punto di vista dell'interpretazione di Einaudi, implicherebbe violare la regola per cui con la legge di bilancio non si possano reperire nuove entrate, ovvero richiamando il terzo comma dell'art.81 Cost..

In altri termini, con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Questo è il principale motivo per cui Luigi Einaudi- oltre a Mortati e a Vanoni- disposero durante l'Assemblea Costituente l'esclusività della competenza del Governo per ciò che concerne la presentazione alle Camere del Disegno di Legge di bilancio. Nella prima formulazione proposta congiuntamente da Mortati e da Vanoni,

addirittura il testo disponeva: *“Le leggi le quali importino maggiori oneri finanziari devono provvedere ai mezzi necessari per fronteggiarli.”*

Soltanto in un secondo momento al quarto comma venne sostituito, parafrasando l’art.43 della legge sulla contabilità di Stato²³⁸, il termine *provvedere* con il più sfumato termine *indicare*. In sede di discussione Vanoni auspicava, riferendosi all’art.10 dello Statuto Albertino, una completa parità di competenza anche nel settore della finanza fra i due rami del Parlamento e lo stesso Einaudi, ricordando che una volta erano le stesse Camere a resistere alle proposte di spesa da parte dell’esecutivo, negli ultimi tempi, egli ricordava, come fossero i deputati a proporre tali spese.

Einaudi continuò sempre a sostenere la necessità di un vincolo più rigido al pareggio di bilancio in Costituzione in modo tale da accumulare abbastanza risorse per finanziare investimenti nelle imprese pubbliche con un ruolo attivo da parte dello Stato quando esso abbia un’utilità intrinseca e dispieghi i suoi effetti sull’offerta.

Se in via normale il bilancio presuppone il pareggio sostanziale fra entrate e spese, in tempi straordinari, ci si può contentare di un equilibrio formalmente determinato, in cui il pareggio di bilancio non esista. Si può tuttavia, pur in siffatte circostanze straordinarie, dimenticare che lo sforzo di tutti deve tendere verso la meta

²³⁸ Regio Decreto 18 novembre 1923 recante nuove disposizioni sull’amministrazione del patrimonio e sulla contabilità dello Stato.

del pareggio.²³⁹ Einaudi non ignorava che situazioni davvero straordinarie avrebbero potuto giustificare specifiche deroghe.

In particolare, in caso di guerra si poteva autorizzare la Banca d'Italia a dare adeguate anticipazioni al Governo, rifinanziando per via monetaria l'indebitamento. Ma la regola doveva essere per Einaudi un valore costituzional-formale, simile a quel principio del pareggio del bilancio che aveva guidato lo Stato italiano nei primi anni della sua storia unitaria. Pertanto, il significato stabilito al quarto comma dell'articolo 81 sull'equilibrio di bilancio ha il fine ultimo di garantire che la costituzionalità delle leggi discusse *dopo* l'approvazione del bilancio adempiano al *precetto* del pareggio tra entrate e uscite. Questo implica il precetto del comma stesso, la sua funzione di indirizzo economico in senso sostanziale per ogni legge precedente al successivo bilancio. In questo senso il quarto comma dell'art. 81 è catalogabile come esempio giuridicamente compiuto di Costituzione intesa in senso materiale, poiché prescrive una regola di indirizzo e non si limita alle sue caratteristiche procedurali.

²³⁹ L. Einaudi, *Lo scrittoio del Presidente*, Ed. Einaudi, 1956. Tra l'altro, Einaudi fin quando era nelle sue forze e in suo potere in qualità di Presidente della Repubblica non mancò mai di far sentire la sua voce, rinviando alle Camere, con "messaggio motivato" alcune leggi di iniziativa parlamentare perché sprovviste della necessaria copertura. Nella concezione einaudiana ritorna il senso fondamentale dell'analogia tra la prudenza del padre di famiglia e la prudenza dei governanti. Come il primo sceglierà di fronte a circostanze eccezionali cosa sia meglio fare per sé e per i propri figli, così la prudenza nella gestione del pubblico denaro consiglia una condotta appropriata alla situazione di fatto del bilancio statale.

Sul progressivo allontanamento dell'interpretazione dell'articolo 81, la sua rilettura fu favorita negli anni Sessanta sia dalla dottrina sia dalla giurisprudenza. Giova osservare a tal proposito una rilettura dell'art.81 che fosse idonea a soddisfare i bisogni di uno Stato il più possibile pluralista. Uno dei passi più importanti in tal senso, venne effettuato da Valerio Onida.²⁴⁰

La Corte Costituzionale, da parte sua, quando ha affrontato l'interpretazione sull'esistenza o meno del pareggio di bilancio ha escluso che tale principio si potesse ravvisare nell'art. 81 c. 4, mentre si è potuto interpretare il suddetto comma come un equilibrio tendenziale del bilancio dello Stato oltre che su base annuale anche su base pluriennale.²⁴¹ In tal senso secondo la Corte Costituzionale²⁴² questa disposizione non ha significato contabile, ma riguarda i *limiti* che il legislatore è tenuto a osservare: non vi sarebbe l'imposizione di limiti contenutistici sulle decisioni di finanza pubblica e di spesa, bensì un

²⁴⁰ Secondo Onida l'art.81 non intendeva incorporare il principio del pareggio del bilancio e nemmeno quello della tendenza al pareggio. Al Governo spetterebbe la formulazione del programma finanziario pluriennale. La legge di bilancio presentata al Parlamento può disporre provvedimenti nuovi, in particolare può stabilire dei "fondi speciali." Il III comma vieta l'introduzione di nuove spese. Ebbene, tali fondi speciali non ricadrebbero sotto tale divieto non predisponendo una spesa attuale, ma pluriennale: infatti, solo per nuove leggi di spesa, non previste dai fondi speciali, occorre trovare copertura per mezzo di nuove entrate. Tali fondi, si aggiungerebbero al disavanzo della legislazione in vigore (si veda V. Onida Le leggi di spesa nella costituzione, Edizioni Giuffrè, 1969).

²⁴¹ Sentenza n.260 del 1990 Corte Cost., in Giur, cost. 1990.

²⁴² Ex multis Anzon Demmig, A. (2015). Un'inedita altalena nella giurisprudenza della Corte sul principio dell'equilibrio di bilancio. *Quaderni costituzionali*, 35(3), 679-685.

tendenziale equilibrio di quest'ultima alle entrate. Lo stesso obbligo di indicare i mezzi per fronteggiare le nuove o maggiori spese che queste comportino si risolve in incrementi di entrate che assicurino il mantenimento del tendenziale equilibrio fissato con l'approvazione del bilancio e va osservato in pareggio rigorosamente per le spese afferenti l'esercizio in corso; invece, per quanto riguarda gli esercizi futuri, è sufficiente la previsione di maggiori entrate in equilibrio con la spesa da effettuarsi nei successivi esercizi di bilancio, in armonia con le previsioni.²⁴³ Se l'onere complessivo, come poi è accaduto, fosse stato superiore allo stanziamento delle spese veniva infine fatto ricorso al finanziamento in disavanzo²⁴⁴.

1.1.2 La riforma costituzionale e l'introduzione dei vincoli all'indebitamento in Italia

Il disegno di legge costituzionale approvato dal Governo italiano nel settembre 2011 ha segnato l'inizio del procedimento di revisione costituzionale finalizzato ad inserire nella nostra Carta fondamentale il c.d. vincolo di bilancio²⁴⁵.

²⁴³ Si veda: Sentenza n. 22 del 1968 in Giur. Cost., 1968 e 12 del 1987 in Giur.Cost, 1987.

²⁴⁴ Barucci, P., Misiani, S., & Mosca, M. (2017). *La cultura economica italiana (1889-1943)*. FrancoAngeli. M. Mosca, *Precedenti storici e conseguenze economiche dell'articolo 81 della Costituzione*, UniBo.

²⁴⁵ Per una panoramica dottrinale completa si vedano, ex multis AA.VV, BUZZACCHI, C. (2014). *Equilibrio di bilancio versus autonomie e Stato sociale*. *Amministrare*, (1), 49-91; LUCIANI, M. (2012). *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*. *Corte*

L'iter di riforma è stato completato con la legge costituzionale n.1 del 2012, recante l'Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella carta costituzionale. Con riferimento all'ordinamento italiano, la richiesta formulata dal Trattato sulla stabilità, accolta dal Legislatore, modifica anche gli artt. 97, 117 e 119 della Costituzione.

Il disegno di legge costituzionale dell'8 settembre 2011 conteneva la modifica di quattro articoli della Costituzione: oltre all'art. 81, l'art. 53 relativamente all'aggregato delle pubbliche amministrazioni²⁴⁶ e gli artt. 117 e 119 concernenti la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e il principio del pareggio di bilancio nella disciplina delle finanze pubbliche di Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane. Il complesso di queste disposizioni

Costituzionale, Atti del Seminario sul principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012; TOSATO, G. L. (2014). La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno. Rivista di diritto internazionale, 5; BILANCIA, F. (2012). Note critiche sul cd "pareggio di bilancio". Rivista AIC, 2, 2-3; BIFULCO, R. (2012). Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio. Rivista AIC, 2; DE IOANNA, P. (2012). La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche. Democrazia e diritto; TOSATO, G. L. (2014). I vincoli europei sulle politiche di bilancio. Aperta Contrada, 3; SALERNO, G. M. (2012). Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali. Costituzione e pareggio di bilancio, Il Filangieri, numero unico, Jovene, Napoli; SCACCIA, G. (2012). La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio. Rivista Aic, (3); PISAURO, G. (2012). La regola costituzionale del pareggio di bilancio e la politica fiscale nella Grande Recessione: fondamenti economici teorici e pratici. Atti del seminario La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive, Luiss Guido Carli, 9; LUPO, N. (2012). Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge rinforzata. Relazione al Convegno "Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità", Varenna, 20-22.

²⁴⁶ "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva" Art. 53, primo comma Cost.

viene rimandato all'adozione di una particolare legge rinforzata. Quest'ultima, approvata il 24 dicembre del 2012, in anticipo rispetto alla data prevista del 28 febbraio 2013, risulta dotata di un particolare "rafforzamento" in quanto viene in essa stabilito che, per essere abrogata, modificata o derogata da una legge successiva, occorre fare riferimento al novellato articolo 81 comma 6²⁴⁷ della Costituzione, pertanto, la modifica di questa legge è legata a un riferimento costituzionale che pone i limiti alla revisione della stessa²⁴⁸

Il novellato art. 81 c. 6 Cost. affida al Parlamento il compito di approvare a maggioranza assoluta una legge che stabilisca il contenuto delle disposizioni di bilancio. La possibilità di ricorrere all'indebitamento riguarda le "*fasi avverse del ciclo economico*" in conformità con le regole europee che si riferiscono all'obiettivo di avere il saldo strutturale in surplus o in pareggio delle Pubbliche Amministrazioni, ossia l'indebitamento netto depurato dagli effetti ciclici e dalle misure *una tantum*. Pertanto, la riforma costituzionale consente margini di flessibilità all'indirizzo politico-finanziario.

²⁴⁷ Art. 81 c. 6: "Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale".

²⁴⁸ Art. 1 secondo comma, legge 243/2012.

Il concetto di *equilibrio* è più flessibile del concetto di vero e proprio *pareggio* giacché se quest'ultimo ci ricondurrebbe all'interpretazione originaria di Einaudi dell'art. 81, la formula di *equilibrio* meglio si confà alle fasi avverse e alle fasi favorevoli del ciclo economico, come stabilito dal Patto fiscale europeo. Tuttavia, è da rilevare come l'indirizzo politico-finanziario resti fortemente condizionato da vincoli che sono sovranazionali e in un certo senso negoziabili con le autorità europee.

Secondo l'art.2 della legge n.243 del 2012 viene poi recepita una deroga, prevista dagli stessi Trattati europei, nel caso di *Stato di necessità* ovvero quando non si riesca a far fronte, in ragione di *eventi eccezionali*, la cui specificazione è demandata alla legge rinforzata, con le ordinarie decisioni del bilancio. In questi casi la definizione di "gravi recessioni" deve essere predisposta nella suddetta legge di stabilità che autorizza il ricorso all'indebitamento e il voto parlamentare è espresso a maggioranza assoluta dai rispettivi componenti delle due Camere. L'autorizzazione del Parlamento è necessaria anche per "*le gravi calamità naturali*" mentre per "*le crisi finanziarie*" la gravità non è richiesta per attivare la procedura eccezionale del ricorso all'indebitamento.

A differenza della speculare riforma costituzionale tedesca, la quale interviene sul testo costituzionale in maniera dettagliata e, in alcuni casi, introducendo vere e proprie regole e massimali numerici di

indebitamento strutturale²⁴⁹, la l. cost.1/2012, in linea con lo spirito della Costituzione italiana, sceglie di modificare il testo costituzionale attraverso l'apposizione di principi che necessitano di essere poi concretamente sviluppati dal legislatore.

Le due principali disposizioni – vale a dire l'equilibrio del bilancio previsto al primo comma e il divieto di ricorso all'indebitamento inserito nel secondo comma del novellato art.81 Cost. - hanno infatti una intrinseca natura di principi: l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio sembrerebbe infatti una regola precisa, ma diventa una formula generale nel momento in cui lo Stato, nel perseguimento dell'equilibrio, è autorizzato a tener conto delle fasi avverse e di quelle favorevoli del ciclo economico.

In questo obbligo di “tener conto” si aprono indubbi spazi di discrezionalità per il legislatore ordinario. Inoltre, facendo riferimento all'ampio concetto di “ciclo economico” la discrezionalità aumenta anche in termini temporali, in dipendenza anche dall'opzione di teoria economica prescelta e la conseguente qualificazione di una fase vista dai pubblici poteri come avversa o favorevole del ciclo economico. Anche

²⁴⁹ La riforma tedesca del 2009 si segnala per essere improntata ad un maggiore rigore rispetto a quanto previsto dallo stesso Fiscal Compact; la regola sul deficit massimo tollerato è fissata per la Germania allo 0,35% anziché allo 0,5% previsto dal Trattato di stabilità.

l'esclusione del ricorso all'indebitamento non può considerarsi una vera e propria regola automatizzata²⁵⁰.

La possibilità di derogarvi, pertanto, è legata al ricorrere di due ipotesi dai tratti molto aperti e discussi, il ricorso all'indebitamento solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e il verificarsi di eventi eccezionali che è, come prassi, rimessa al legislatore ordinario.

Il concetto di “equilibrio di bilancio”, formula utilizzata sia all'art. 81 c.1 sia all'art.97 c.1, si riferisce all'obiettivo *di medio termine*. Questa espressione rimanda agli scostamenti dall'obiettivo di saldo strutturale qualificati dall'ordinamento dell'Unione Europea come significativi.

In caso di non rispetto di quanto trasposto nel nostro Ordinamento tramite l'entrata in vigore del Fiscal Compact, vengono indicati gli interventi correttivi da parte delle istituzioni di vigilanza dell'Unione. L'equilibrio di bilancio potrebbe risultare soddisfatto qualora il saldo strutturale ovvero il saldo di bilancio depurato dagli effetti del ciclo economico “assicuri il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine.” Il *Fiscal Compact* prevede lo sfioramento degli obiettivi di saldo strutturale all'art. 3 primo comma e terzo comma del

²⁵⁰ Rivosecchi, G. (2012). Il cd pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione. *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, (3).

Trattato stesso così recepiti nel nuovo art.81 c.2 della Costituzione Italiana.

Alla luce di queste nuove disposizioni normative la percezione dei dati economici pubblicati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) muta, intendendo la differenza tra il saldo dell'indebitamento netto (saldo nominale) e il saldo di indebitamento netto *strutturale*.

Per la regola del saldo nominale valgono tuttora i parametri che si rifanno al Trattato di Maastricht (*i.e.* 3%) mentre per il saldo strutturale - con l'entrata in vigore del Patto di Stabilità e crescita e le correzioni introdotte dal *Six pack* nel 2011 e successivamente dal *Two Pack* nel 2013 - la regola è quella del *close to balance or in surplus*. È importante ricordare che nel caso di correzione dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spesa, senza però sfiorare il tetto del 3% di deficit sul PIL e, conseguentemente, senza chiedere l'autorizzazione delle Camere per ricorrere all'indebitamento, si ricorre alla clausola automatica di aumento delle entrate tributarie indirette²⁵¹ (principalmente si fa leva sull'aumento dell'IVA). Ad esempio, negli anni 2012 e il 2013 in Italia, si ricorre alla clausola automatica di

²⁵¹ Situazione già verificatasi in Italia tra il 2012 e il 2013

aumento delle entrate tributarie indirette (dette anche clausole di salvaguardia, principalmente IVA²⁵²).

Il Patto di Stabilità indica anche che i parametri sono tutti *country specific* quindi si considerano le specifiche condizioni economiche e finanziarie di ciascuno Stato sottoscrittore del Trattato. Pertanto, in condizioni cicliche normali l'Obiettivo di Medio Termine specifico per ogni Paese deve essere posto al di sopra di un valore soglia che assicuri il rispetto del vincolo del 3%. Entro tale tetto di deficit annuo il governo deve aggiustare i conti o aumentando, come detto, le entrate fiscali, oppure, in alternativa, con tagli a voci di spesa pubblica, spostando le risorse così liberate alla copertura di maggiori oneri finanziari. Il saldo strutturale è un parametro che ha una sua flessibilità nella formula *country specific*. Tali parole rendono negoziabile il saldo strutturale presso le istituzioni di vigilanza dell'Unione Europea²⁵³, ma il punto fondamentale e indicativo del sistema multilivello che il *Fiscal Compact* ha, di fatto e di diritto, implementato è che i vincoli di bilancio hanno il controllo e la supervisione delle istituzioni europee sugli assetti

²⁵² Vedi art. 17, comma 12 della legge 196/2009.

²⁵³ A regolamentare nello specifico le modalità con le quali il Governo può procedere a discostarsi in modo contingente dall'obiettivo di medio termine, sentita ex-ante la Commissione Europea, il Governo dovrà presentare alle Camere una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e un'autorizzazione che indichi misura e durata dello scostamento, stabilisca le finalità e lo scopo delle risorse e ne definisca il piano di rientro, attuabile a partire dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento.

economici dei singoli Stati. Questi ultimi devono convergere verso i propri Obiettivi di Medio Termine che sono legati alla specifica congiuntura e ai livelli di indebitamento dei singoli Paesi. Se la flessibilità consentita dalla clausola “*country specific*” si traduce in un limite di deficit dello 0,5% rispetto al proprio Obiettivo di Medio Termine, bisogna considerare che questi obblighi normativi sono definiti dalle medesime istituzioni europee; in altre parole il margine di negoziazione è una deroga in capo allo Stato e alle sue istituzioni.

La dottrina si è interrogata sulle ricadute che questa riforma ha sulla Costituzione economica italiana, in particolare sul grado di condizionamento che il bilancio dello Stato può avere sul principio di rappresentanza politica²⁵⁴: in un sistema parlamentare come quello italiano le relazioni che intercorrono tra governo e Parlamento sono chiare e se all'Esecutivo è lasciato il compito di adottare le scelte di politica finanziaria, al Parlamento dovrebbe essere riconosciuto il potere di controllo su tali decisioni.

La l. cost. 1/2012 all'art. 5 c. 4 esplicita che: “*le Camere esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle*

²⁵⁴ Passalacqua, M. (2012). Pareggio” di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione. *Amministrazione in cammino (www.amministrazioneincammino. luiss. it)*, 12.

pubbliche amministrazioni” e nello svolgimento di queste funzioni al Parlamento viene affiancato l’Ufficio Parlamentare di Bilancio, un organismo indipendente collocato presso le Camere e istituito in attuazione della l. cost. 1/2012 con compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell’osservanza delle regole di bilancio.

Fiscal council, assolvendo a funzioni di monitoraggio e di verifica degli obiettivi di medio termine, generalmente, non dipendono dal potere legislativo, anche se la loro funzione è finalizzata a rafforzare la funzione di controllo, esercitata, storicamente, dal Parlamento.²⁵⁵

Sulla questione relativa alla giustizia costituzionale la Consulta ha più volte rimarcato come il raggiungimento dell’equilibrio di bilancio è da interpretarsi come “legge organica” con un obiettivo politico più che legale, con lo scopo di accogliere gli indirizzi comunitari previsti - in base agli artt. 11 e 117 della Costituzione Italiana - e razionalizzando il sistema parlamentare.

Quando nel riformato art. 81 c.3 si prevede che “ogni legge che importi nuovi o maggiori *oneri provvede* ai mezzi per farvi fronte” gli oneri che gravano sulle imposte contabili del bilancio sono definiti quantitativamente, ma quest’ultimo non è un sinonimo per indicare la

²⁵⁵ Si veda a cura di G. Ferrari, *Diritto pubblico dell’economia*, Ed. Egea 2013 pag. 283 e seguenti, *Il governo di economia e finanza pubblica nelle dinamiche della forma di governo*.

spesa pubblica, l'utilizzo della quale può invece essere *qualitativamente* funzionale ad uno scopo rimandando al pubblico interesse che l'ha generata.

Per oneri, l'art. 81 si riferisce, infatti, al pagamento degli interessi sul debito. Al contempo, però, se nella precedente formulazione dell'art. 81 si parlava di ogni *altra* legge, nell'articolo riformato si dice *ogni* legge; in tal senso, mentre nel precedente testo le altre leggi potevano introdurre nuovi tributi e nuove spese, nel testo novellato si abroga l'imposizione di nuove spese con la legge di bilancio.

In tal senso si è fatto a meno della legge finanziaria che era talvolta utilizzata per aggirare il divieto di imporre nuove spese trasferendo le modifiche cumulative in una legge preposta *ad hoc* e si è passati alla legge di stabilità, così denominata nella legge costituzionale n.1 del 2012.

La legge di stabilità diventa una legge che accompagna il bilancio dello Stato (e la legge con la quale si approva il bilancio stesso), tuttavia, così facendo si altera l'equilibrio del sistema parlamentare, in particolare tra il Governo e il Parlamento che approva il bilancio dello Stato di fatto senza più un confronto sostanziale sulle finalità delle spese e i mezzi per farvi fronte.

D'altra parte, malgrado la revisione costituzionale e la sua approvazione con la maggioranza dei due terzi del Parlamento, le

decisioni di modifica sono avvenute al di fuori del Parlamento stesso (a differenza del caso delle riforme costituzionali della Germania) e la modifica è avvenuta con l'adozione di disposizioni vincolanti e di natura permanente: nel caso specifico dello Stato italiano la modifica è stata intrapresa in senso sostanziale e non procedurale, dando vita all'approvazione di una legge di sistema e non ritoccando i regolamenti parlamentari come invece accaduto ad esempio in Francia.

La revisione costituzionale, seppur ineccepibile dal punto di vista formale, ha fatto emergere i rapporti di forza tra i diversi livelli di decisione e la capacità di incidere da parte di un Trattato Internazionale sulle disposizioni costituzionali dell'Italia e, sebbene abbia portato avanti il processo di integrazione europea sulla base dell'articolo 11 della Carta costituzionale²⁵⁶, ha altresì spogliato i poteri di uno specifico organo caratterizzante in particolar modo il sistema istituzionale italiano, ovvero il Parlamento²⁵⁷.

²⁵⁶ “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; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.” Art. 11 Cost. Italiana.

²⁵⁷ Scuto, F.(2015). Il ruolo del Parlamento italiano nella formazione del diritto europeo: recenti sviluppi e criticità. NOMOS, 2015, 1-19.

1.2 Riforma costituzionale e pareggio di bilancio in Germania

Il costituzionalismo tedesco ha sempre manifestato una attenzione particolare agli equilibri di finanza pubblica²⁵⁸. Da questo punto di vista, la regolamentazione dei vincoli attinenti al bilancio dello Stato, è sempre stata molto dettagliata non fermandosi, solamente, all'enunciazione di principi generali. Il dibattito attorno alla regolamentazione della spesa pubblica fu particolarmente acceso già a partire dall'Ottocento, in particolare, le maggiori criticità rilevate si riferivano alla natura e ai limiti dei poteri parlamentari in materia di *budget*. È interessante notare come la legge di bilancio, in quanto legge di mera approvazione, avesse il carattere di legge formale, nonché di mero calcolo e registro di fatti algebrici. È solo con la crisi costituzionale, determinata dalla guerra austro-prussiana del 1866 e dagli influssi delle altre forme di governo dell'epoca, che le prerogative finanziarie del monarca e del suo potere di spesa, anche senza previa autorizzazione delle Camere, vennero meno.

L'imputabilità delle leggi di spesa sarebbe passata alle forme di rappresentanza, quali gli organi parlamentari e la legge di bilancio e, da

²⁵⁸ Si veda BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 16. Februar 1983; Schmidt, R. (2015). Geld und Währung.

mero fatto contabile, divenne in questo modo una legge di responsabilità che coinvolse il Cancelliere e le due Camere²⁵⁹.

All'indomani della Prima Guerra Mondiale si sfaldano gli ultimi retaggi di *Ancient Regime*. Sulle ceneri dell'Impero germanico, si affermò un ridimensionamento del governo e dell'esecutivo, secondo un'impostazione di tipo monistico.

La Costituzione di *Weimar* rappresenta un tipico esempio di Carta costituzionale fortemente razionalizzata e, per la prima volta, si attribuiscono alla Costituzione economica le disposizioni prescrittive dei rapporti economici ivi consolidatisi²⁶⁰. Infatti, la parte seconda della Carta al Capo V (art.151-165) dispone un modello economico che supera i principi dell'individualismo per fare spazio all'affermazione della parità sociale²⁶¹. Non meraviglia dunque un'esperienza costituzionale che ha la necessità di assicurare l'unità nazionale, con una evidente tendenza centripeta e nella quale i diritti e le libertà sociali sono salvaguardate dalla disciplina esclusiva del *Reich*.

Legge Fondamentale di Bonn non ha previsto, almeno nella versione del 1949, alcun titolo simile al Capo V della Costituzione di Weimar. La legge Fondamentale si apre con un elenco di diritti

²⁵⁹ M. Luciani, Relazione convegno Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini; Università degli studi di Roma La Sapienza, 2013.

²⁶⁰ Cfr. ex multis F. Lanchester, Alle origini di Weimar, il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918. Giuffrè, Milano, 1985.

²⁶¹ C. Mortati, Introduzione alla Costituzione di Weimar, Ed. Sansoni Firenze, 1946.

fondamentali per segnare il netto distacco dal periodo del III Reich. A differenza della Costituzione Italiana, non troviamo nella scelta federale tedesca delle libertà economiche espressamente sancite.

La Legge Fondamentale include il principio di *uguaglianza formale* all'art.3 (spesso utilizzato per sottrarre materie economiche alla competenza legislativa dei *Länder*). Nella carta fondamentale tedesca è invece assente un principio di *uguaglianza sostanziale* paragonabile a quello previsto dalla Costituzione italiana²⁶². Il potere legislativo è esercitato dalle due Camere del Parlamento Federale: il *Bundestag* (la Dieta Federale) e il *Bundesrat* (il Consiglio Federale). Attraverso quest'ultimo i *Länder* collaborano alla legislazione e all'amministrazione dello Stato federale. Rispetto al *Bund* i *Länder* hanno proprie Costituzioni e, oltre alle leggi proprie, danno esecuzione alle leggi federali. Inoltre, si finanziano tramite entrate proprie.

In materia di bilanci pubblici, la prima riforma risale al 1967, quando venne modificato all'unanimità l'art. 109 della Legge Fondamentale che si riferisce alla separazione di competenza tra la Federazione e i *Länder*; principi in materia di bilancio.²⁶³

Nella sua prima stesura l'art. 109 imponeva principi di mero carattere, all'art.110, invece, si disciplinava la modalità secondo cui

²⁶² Art. 3 Costituzione Italiana

²⁶³ Art. 109, GRUNDGESETZ.

tutte le entrate e tutte le spese dovessero essere annualmente preventivate nel bilancio pubblico. Al primo comma l'art. 109 affermava l'autonomia e la reciproca indipendenza in materia di bilancio fra Federazione e *Länder*; in seguito venne aggiunto un secondo comma che esprime il dovere (devono tener conto) di mantenere un equilibrio economico generale, rafforzando in questo modo il pareggio di bilancio. Successivamente a questa riforma, nel 1969, venne modificato anche l'art. 115, che disciplina le modalità di ricorso al credito²⁶⁴, con il quale si cercò di porre un freno all'indebitamento attraverso la *Golden Rule* per permettere il ricorso al debito²⁶⁵ solo per le spese in conto capitale. Una apertura in tal senso è comparabile a quanto avvenuto per l'art.119 Cost. italiana con la riforma costituzionale del 2001.²⁶⁶

È utile considerare, tuttavia, come la presenza della *Golden Rule* abbia contribuito, in maniera positiva, tramite le politiche messe, a incrementare il valore reale del patrimonio pubblico per effetto della costruzione di nuove infrastrutture e servizi. Al contempo, l'art. 115 GG individuava delle eccezioni al freno della spesa corrente laddove vi fosse

²⁶⁴ Art. 115, GRUNDGESETZ.

²⁶⁵ Art. 115, comma 2, GRUNDGESETZ.

²⁶⁶ Art. 119 comma 6, Cost. Italiana.

stata necessità di contrastare una distorsione dell'equilibrio economico generale²⁶⁷.

Queste riforme, avvenute a ridosso degli anni Settanta, hanno rappresentato un tentativo di stabilizzare, dal punto di vista delle decisioni di *policy*, rispetto alla crisi economica ed energetica del periodo. Gli effetti di questi due articoli emendati nella Legge Fondamentale, letti congiuntamente all'articolo 104 (Aiuti finanziari agli investimenti di particolare importanza dei *Länder* e dei Comuni) hanno meglio rafforzato i principi della Costituzione economica tedesca. Il debito pubblico, tuttavia, è aumentato anche dopo l'introduzione di tali vincoli nella Legge Fondamentale e nelle Costituzioni di alcuni *Länder*. Difficile quindi sostenere, come è stato proposto durante il dibattito della riforma del 2009, con riferimento alla *Golden Rule*, che vi fosse una subordinazione del ricorso all'indebitamento rispetto alla tassazione.²⁶⁸

L'assetto economico-finanziario che si registra in Germania nei primi anni del XXI sec. presenta diversi aspetti comparabili alla situazione statunitense analizzata nella parte I. Se la comparazione con l'intero sistema UE risulta talvolta difficoltosa a causa della distanza degli assetti istituzionali, il caso tedesco ci permette una comparazione

²⁶⁷ F. Saitto, *Economia e stato costituzionale*, Giuffrè Ed. 2015.

²⁶⁸ F. Saitto, *Economia e stato costituzionale*, Giuffrè Ed. 2015.

più agevole, sia grazie all'assetto federale che presenta la Germania sia in virtù del fatto che la riforma costituzionale della *Grundgesetz* è avvenuta in seno alle istituzioni nazionali e non in seguito ad una imposizione esterna.

1.2.1 Federalismusreform e Stabilitätsratsgesetz

È sullo sfondo di questo panorama e attraverso un ulteriore passaggio, quello della riunificazione avvenuta nel 1990, che hanno avuto luogo in due fasi, entrambe precedenti alla stipula del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* le due modifiche da analizzare: quella del 2006 riguardante la riforma del federalismo (*Federalismusreform*) e la riforma del 2009 sulla Legge di bilancio per l'eliminazione di situazioni di emergenza delle finanze pubbliche (*Stabilitätsratsgesetz*).

Analogamente alla fine degli anni Sessanta, all'inizio del nuovo secolo la Legge Fondamentale viene emendata in seno alla "Grande coalizione" politica tra cristiano-democratici e SPD. È utile tenere presente che tra le due riforme costituzionali la Germania ha vissuto il periodo della riunificazione che ha portato il debito pubblico ad aumentare notevolmente; la quota di indebitamento è passata tra il 1991 e il 2009 dal 39,1% al 63,5%.²⁶⁹

²⁶⁹ Federal Ministry of Finance (Bundesministerium der Finanzen, BMF)

La riforma del 2006 non ha riguardato la disciplina di bilancio, ma ha provveduto a riformare i rapporti tra Federazione e *Länder*, prediligendo l'affermarsi di un modello federale più competitivo che cooperativo. Si è così arrivati il 28 agosto 2006 all'approvazione da parte delle due Camere di un importante intervento di modifica della *Grundgesetz*, con la finalità di pervenire ad un'attribuzione più precisa delle rispettive competenze legislative abrogando così la “legislazione quadro” e riaffermando il ruolo della Corte Costituzionale nella supervisione dell'intervento legislativo della Federazione quando essa interviene nei confronti dei *Länder*²⁷⁰. La ridefinizione di queste competenze ha agevolato l'individuazione di eventuali profili di responsabilità: vi è infatti la ridefinizione più netta dei rispettivi ambiti legislativi e degli oneri finanziari in capo alla Federazione e ai *Länder*.

La *Föderalismusreform I*²⁷¹ ha rappresentato una riforma del federalismo, con un spirito di centralizzazione, considerate le funzioni riportate in capo alla Federazione. Sono stati fissati, inoltre, limiti alla spesa dei *Länder* riducendo i finanziamenti misti e rafforzando la connessione rispetto agli impegni derivanti dal Patto di stabilità

²⁷⁰ La riforma costituzionale tedesca del 2009 (*Föderalismusreform II*) e il freno all'indebitamento, XVI Legislatura, Servizio Studi del Senato, aprile 2011.

²⁷¹ Si veda, ex multis, Scharpf, F. W. (2009). *Föderalismusreform: kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

europeo. La riforma ha però posto in evidenza il tema dei rapporti finanziari tra la Federazione stessa e i *Lander*.

La razionalizzazione dei rapporti economici tra centro e periferia è senza dubbio un passaggio obbligato in ogni ordinamento federale; come già evidenziato nell'analisi del modello statunitense (che rappresenta un termine di paragone molto solido sotto questo aspetto a causa della sua consolidata storicità) la mancanza di una chiara disciplina di intervento da parte dello Stato centrale in caso di difficoltà degli Stati federati può portare ai c.d. fenomeni di *freeride* da parte degli stati federati stessi. Inoltre, potrebbe portare le istituzioni federate all'applicazione di politiche poco avvedute, poichè la sicurezza di un eventuale aiuto da parte dello stato centrale metterebbe al riparo da dissesti irrecuperabili.

Tale questione è stata risolta con la riforma costituzionale del 2009. L'obiettivo di tali modifiche si è caratterizzato principalmente per garantire una stabilità durevole ai bilanci della Federazione e dei *Lander*, in armonia con il Patto di Stabilità europeo.

La riforma è stata necessaria in seguito al continuo indebitamento e, del conseguente squilibrio di bilancio, da parte di alcuni *Lander* e dallo scontro tra *Lander* più ricchi e più virtuosi e *Lander* più poveri. Tra questi ultimi, rientravano anche il *Lander* di Berlino e di

Brema. La finalità è stata quindi quella di limitare il debito pubblico evitando future violazioni del Patto di stabilità europeo.

La *Federalismusreform II*²⁷² introduce nell'articolo 109 comma 3 il principio del pareggio di bilancio senza il ricorso al prestito. Secondo l'articolo riformato:

*I bilanci della Federazione e dei Lander, di norma, devono essere portati in pareggio senza ricorrere al prestito. La Federazione e i Lander possono prevedere regolamentazioni che tengano conto, in modo simmetrico sia nelle fasi di ripresa che nelle fasi di declino, degli effetti degli andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità e ammettere altresì deroghe nel caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria. Per le regolamentazioni in deroga devono essere adottati piani di ammortamento appropriati*²⁷³[...]

Tale disposizione introduce il principio del pareggio di bilancio in anticipo rispetto al *Fiscal Compact*, sebbene nel 2009 fosse già maturata la crisi economico-finanziaria e Paesi quali la Grecia e il Portogallo avessero registrato le prime difficoltà. Inoltre, il legislatore costituzionale tedesco con questo articolo differenzia la posizione della Federazione rispetto a quella dei *Lander*: solo alla prima viene lasciato

²⁷² Si veda, ex multis, Tappe, H. (2009). Die neue "Schuldenbremse" im Grundgesetz-Defizite (in) der Federalismusreform II. *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, 62(21), 881.

²⁷³ Art. 109, GRUNDGESETZ.

un ristretto margine di manovra, in altre parole la Federazione rispetta il pareggio di bilancio qualora le entrate ottenute da prestiti non superino la soglia dello 0,35% per cento del PIL al nominale²⁷⁴. Ai *Lander* non è lasciato lo stesso margine di manovra, benché la Legge Fondamentale sempre all'art. 109 comma 3 dica che: *“i dettagli sui bilanci dei Lander sono regolati da questi ultimi nell'ambito dei poteri loro conferiti dalla Costituzione, fermo restando che i requisiti di cui al primo periodo si considerano salvaguardati solo se non sono state ammesse entrate provenienti dal ricorso al prestito²⁷⁵.”*

In questo passaggio si ravvisa la maggiore rigidità dei livelli regionali determinata dal fatto che, mentre la modifica è immediatamente efficace per la Federazione, la riforma lascia tempo ai *Lander* di rientrare nei parametri stabiliti con un margine fino al 2020. In questo modo il saldo di bilancio corretto per il ciclo economico della Federazione e dei *Lander*, deve essere in pareggio.²⁷⁶

²⁷⁴ Deficit massimo consentito al 0,35% che è comunque più rigoroso come parametro rispetto al ricordato 0,5% previsto dal Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance (TSCG)

²⁷⁵ Art. 109 comma 3, GRUNDGESETZ.

²⁷⁶ È stato precisato che "il principio del pareggio del bilancio non è una novità per la Germania. Esso è stato introdotto dalla Costituzione di Weimar nel 1919 e accolto dalla Legge fondamentale tedesca nel 1949 (art. 110, c. 1) ed è riconducibile a una regola di democrazia (non è tollerabile che i governi scarichino su quelli di domani i debiti derivanti dall'indirizzo politico perseguito). Tuttavia, nel secolo scorso, il principio si fondava su basi diverse perché l'equilibrio del bilancio era facilmente raggiungibile con il ricorso al debito. Ricorso che le nuove disposizioni praticamente escludono" Perez, R. (2011). La nuova disciplina del bilancio in Germania. *Giornale di diritto amministrativo*, 17, 95-99.

Viene inoltre istituito un nuovo organo di controllo, il Consiglio per la stabilità composto dal Ministro federale delle Finanze e i Ministri delle finanze dei *Länder* (art. 109.) Questo organo ha una competenza sia di tipo federale sia sui *Länder* ed è stato istituito per risolvere le emergenze finanziarie nei casi di crisi acuta. Questo organo di controllo è stato concepito come strumento sanzionatorio per tradurre l'enunciazione del pareggio di bilancio in atto meramente concreto. I controlli del Consiglio di Stabilità sono per lo più preventivi, tuttavia, la scelta finale di chi decide i piani di risanamento è rimessa in capo alla Federazione e ai *Länder*. Accanto a questa componente strutturale che rafforza il principio di bilancio della Legge del 1949, abbiamo il richiamo agli eventi eccezionali che nella disciplina tedesca sono meglio precisati rispetto ad altri ordinamenti. Tali normative si riscontrano negli articoli 115, 143d, 91c, 91d e 104b GG.

In essi i limiti all'indebitamento possono essere superati nei casi di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato.

L'art. 115 c. 2 prende in considerazione la dimensione ciclica, per cui laddove si presentino andamenti congiunturali sfavorevoli si può tener conto degli effetti sul bilancio in modo ciclico, sia nelle fasi avverse che in quelle di ripresa. Il superamento di questi limiti è tuttavia subordinato all'adozione di una decisione presa a maggioranza assoluta

dai membri del *Bundestag* e alla presentazione di un piano di ammortamento.²⁷⁷

Tale disposizione va osservata in una prospettiva non legata strettamente al diritto interno visto che riprende quanto prescritto dai dall'Unione Europea. In particolare, il nuovo articolo 109 al c.2 rinvia espressamente all'art.104 del Trattato Istitutivo della Comunità Europea²⁷⁸ (ora sostituito dall'art.126 TFUE).

L'impianto normativo tedesco in vigore prima del *Fiscal Compact* che, come già evidenziato, incontrava i vincoli posti, successivamente, dall'Unione e segnava anche una maggiore autonomia del Parlamento e conferendo un ruolo attivo anche al *Bundesrat*²⁷⁹.

La riforma tedesca è stata pensata, inizialmente, come strumento per riorganizzare il sistema finanziario interno, successivamente è divenuta il riferimento europeo quando è entrato in vigore il Trattato di stabilità del 2012²⁸⁰. La rilevanza di questa disposizione è emersa con una certa chiarezza nel momento in cui il Tribunale Costituzionale ha respinto le questioni di legittimità

²⁷⁷ Art. 115 comma 2, GRUNDGESETZ.

²⁷⁸ Art. 126 TFUE (ex art. 104 TCE)

²⁷⁹ Il Bundesrat interviene nella fase di erogazione degli aiuti ai cinque Lander finanziariamente esposti tramite legge federale che deve essere approvata da ambo le Camere, inoltre per la disciplina di dettaglio nonché per la concreta ripartizione degli oneri finanziari è necessario altresì l'assenso della seconda Camera. Anche per le misure volte ad evitare un'emergenza finanziaria il Bundesrat è chiamato a dare la propria approvazione.

²⁸⁰ R. Bifulco, Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale? Associazione Italiana dei costituzionalisti, n. 3/2011.

costituzionale sollevate con la ratifica del cd. *Fiscal Compact* asserendo che la disciplina di quest'ultimo non solo coincide con i principi della riforma del 2009, ma che essa ha un carattere attuativo dell'art.126 TFUE, sostanzialmente incorporato nel secondo comma dell'articolo 109.²⁸¹

Il collegamento fra politiche economiche multilivello in modo così rigido potrebbe limitare, eccessivamente, l'azione dello Stato con un forte rischio per i diritti fondamentali, in particolare per i diritti sociali. Inoltre la tendenza centripeta rileva una propensione all'accentramento in capo alla Federazione che spiazzerebbe le scelte politiche dei singoli *Lander*, incrinando le particolari scelte di decentramento perseguite dalla Repubblica federale. Indubbiamente la Legge Fondamentale, probabilmente in nome di un liberalismo delle regole che non è mai venuto a mancare, è sempre stata, a differenza di altre esperienze costituzionali, una carta dinamica e in linea con i tempi, fino al punto, come detto, di anticiparli.

Il contesto tedesco, tuttavia, ponendosi come modello per il contesto europeo, avendo una esperienza pregressa in materia maggiore degli altri Stati, è un utile mezzo di comparazione per rilevare

²⁸¹ Così Tribunale Cost. 1390/2012.

anche alcuni aspetti critici che possono risultare da un tale assetto normativo.

L'uso della norma costituzionale in Germania ha fornito un interessante spunto ed è un modello di riferimento per gli altri Stati, permangono, però, alcune riserve per la tutela dei diritti e dello Stato sociale, riserve legittime se si pensa agli oneri scontati da altri Paesi europei²⁸². Non vanno sottovalutate, a questo proposito, le clausole di emergenza nei casi di calamità o di ciclo economico avverso, ma non sono chiari i parametri per individuare la situazione di normalità: tali prescrizioni vengono rimesse alla discrezionalità del legislatore, fattispecie di dubbia efficacia se si considera la discrezionalità e la differenza che può configurarsi in assetti politici differenti, specialmente, in un contesto di lungo periodo.

1.3 Riforma e pareggio di bilancio in Spagna

In relazione all'ordinamento spagnolo è facile evidenziare come la Costituzione Spagnola del 1978 assuma la volontà di costruire un ordine politico democratico e decentralizzato dopo decenni di regime franchista e dopo la fase di *transición*²⁸³. All'art. 1 c.1, la Spagna viene

²⁸² Delledonne, G., & Adams, M. (2014a). A legalization of financial constitutions in the EU? Reflections on the German, Spanish, Italian and French experiences. *The constitutionalization of European budgetary constraints*. Hart Publishing, Oxford p 189

²⁸³ La Transizione spagnola è il periodo storico compreso fra la morte di Franco (1975) e l'entrata in vigore della carta costituzionale (29 dicembre 1978).

definita come “uno Stato sociale e democratico”. L’interesse sociale è posto nel senso di limite all’interventismo dei pubblici poteri, tanto è vero che nelle disposizioni costituzionali troviamo il diritto di proprietà riconosciuto all’art.33 della Costituzione il quale potrà essere limitato dalla legge per ragioni di “pubblica utilità o nell’interesse sociale. Inoltre, come previsto all’art. 2 della carta costituzionale, la Spagna “*se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nacion espanola, patria comun e indivisible de todo los espanoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomia de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.*”²⁸⁴

Il diritto all’autonomia territoriale che viene riconosciuto si sovrappone con il principio di solidarietà delle Comunità Autonome. Per queste ragioni il sistema costituzionale spagnolo è stato spesso definito come una terza via, intermedia fra lo Stato unitario e lo Stato completamente federale²⁸⁵.

L’azione dei pubblici poteri, normata dall’art. 40, è volta a promuovere le condizioni favorevoli per il progresso sociale ed economico e per una più equa distribuzione del reddito *regionale e personale* nel quadro di una politica di stabilità economica.

Il compito dei “pubblici poteri” dalla lettura dell’articolo è quello di favorire diffuse condizioni di benessere non con la finalità di

²⁸⁴ Art.2 Constitution Espanola.

²⁸⁵ Ibid (Delledonne & Adams, 2014b)

controllare l'economia, ma con lo scopo di proteggerla e promuoverla al fine di assicurare il benessere diffuso (art.40) Tendenzialmente, quando la Costituzione nella sua Parte Organica²⁸⁶ parla di “pubblici poteri” si riferisce generalmente allo Stato - quindi legittimando l'accentramento di funzioni in capo al governo centrale - rispetto alle *Comunidas Autonomas*, questo è il motivo principale per cui non si può parlare di un decentramento a carattere federale.

Con la crisi economico-finanziaria gli impegni presi volontariamente dalla Germania con la riforma del 2009 sono stati assunti obbligatoriamente dalla Spagna. La recessione economica a cui il Paese iberico è andato incontro si è manifestata nel 2009 quando il Consiglio dei capi di Stato e di governo, ai sensi dell'art. 126 del TFUE, ha avviato una procedura per deficit eccessivo. Le misure eccezionali sono state concausate da due squilibri interni: la insostenibile crescita del mercato immobiliare interno e gli eccessi nei consumi dei privati, processi entrambi favoriti dal facile accesso al credito per via di tassi di interesse molto bassi. La crisi della quale la Spagna continua a soffrire trova un'ulteriore spiegazione nelle carenze strutturali del sistema economico, in particolare la scarsa competitività delle imprese, il costo

²⁸⁶ La Costituzione spagnola è suddivisa in due parti: la prima (parte dogmatica) che contiene i principali diritti costituzionali dei cittadini e la configurazione dello Stato spagnolo. La seconda (parte organica) che si occupa degli organi che esercitano tali poteri statali.

del lavoro elevato e il mancato sviluppo di settori trainanti per la regione come il settore edile e turistico.

I provvedimenti europei e la necessità di inviare segnali di fiducia ai mercati finanziari ha avviato infine la riflessione su una revisione costituzionale la quale ha modificato l'art. 135 della Costituzione spagnola.

In materia di costituzione economica e finanziaria la Spagna, diversamente dalla *Grundgesetz*, investiva direttamente l'Esecutivo come principale attore in materia di bilancio pubblico. Non a caso, il vecchio art.134 c.2 della Costituzione iberica prevedeva che le variazioni sulle entrate e sulle spese fossero autorizzate con l'accettazione del governo e non per forza con legge del Parlamento.

La stabilità del bilancio era garantita da leggi ordinarie attinenti alla parte organica della Costituzione tra le quali si annoverava la *Ley General de Estabilidad Presupuestaria*²⁸⁷ al cui vincolo erano sottoposti tutti gli enti pubblici che comprendevano: l'Amministrazione Generale dello Stato, gli enti del sistema della sicurezza sociale, l'Amministrazione delle comunità autonome, gli enti locali, nonché gli enti o gli organismi autonomi dipendenti da tali amministrazioni che prestano servizi o

²⁸⁷ Ley n.18 del 2001, emendata nel 2007 con un Real Decreto.

producono beni non finanziati in via maggioritaria da entrate di tipo commerciale.²⁸⁸

Il pareggio di bilancio delle *Comunidas Autonomas* era invece normato dalla legge organica 2001, successivamente emendata nel 2006, con meccanismi eccezionali dove poteva intervenire lo Stato grazie alla clausola di supremazia. L'efficacia sia della *Estabilidad Presupuesta* sia della legge organica attinente alle Comunità Autonome era stata confermata nel 2011 a ridosso della crisi finanziaria dal Tribunale Costituzionale il quale valorizza, nella sua sentenza del 20 luglio 2011²⁸⁹, il ruolo dello Stato, ribadendo l'efficacia della legge generale di equilibrio del bilancio ²⁹⁰ e di quella organica²⁹¹. L'armonizzazione tra il bilancio statale e quello degli enti sub-statali era già stata normata attraverso l'art. 149 c. 1 CS che conferisce la competenza esclusiva dello Stato in materia di finanza pubblica.

Nonostante il piano di razionalizzazione volto a ridurre e limitare il ricorso all'indebitamento, la speculazione finanziaria ha continuato a perseguire la Spagna nell'intero corso del 2011.

Al tempo stesso, l'incalzare dell'Unione Europea portò ad approvare, in un margine temporale molto ristretto, l'ulteriore

²⁸⁸ Ciolli, I. (2012). I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari.

²⁸⁹ Decision n. 134/2011

²⁹⁰ Ley n. 18/2001 Ley General de Estabilidad Presupuestaria

²⁹¹ Ley 5/2001 Ley Orgánica complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria

rafforzamento costituzionale ai sensi dell'art. 135 CS. La proposta di riforma d'iniziativa governativa è stata presentata il 26 agosto 2011 al Congresso dei Deputati e approvata a larghissima maggioranza dai due maggiori partiti, il PP e il PSOE, il 2 settembre. Il Senato infine l'ha deliberata il 7 settembre e la riforma è stata promulgata dal Re il 27 settembre 2011.

Il dibattito sulla seconda revisione della Carta con il recepimento della regola sul pareggio di bilancio ha suscitato molte critiche, non dissimili dall'approvazione della medesima riforma in Italia.

Come nel nostro Paese anche in Spagna viene sostenuta la tesi che non necessariamente dovesse essere inserito il pareggio di bilancio in Costituzione. Questa parte di dottrina sostiene che un riferimento ai vincoli già presenti nella legislazione ordinaria sarebbero stati sufficienti²⁹².

Inoltre, dal punto di vista del procedimento, l'iter parlamentare ha seguito la revisione urgente di lettura unica (*ex* art. 167 CS) e non quello previsto all'art.168 CS, invece, per la revisione totale o di parti specifiche del testo costituzionale. In riferimento al procedimento si tratta di un'esecuzione abbreviata perché esclude il passaggio della

²⁹² Cfr. Ley de Estabilidad Presupuestaria e Ley Organica

legge nelle Commissioni parlamentari e la possibilità di presentare emendamenti. Nonostante ciò, il Tribunale Costituzionale ha considerato legittima tale soluzione. La rapidità voleva significare emettere un segnale nei confronti dei mercati finanziari per arginare l'ulteriore aggravamento della crisi spagnola.

Venendo ai contenuti della riforma costituzionale la nuova disposizione stabilisce all'art. 135 CS così come modificato che:

“Lo Stato e le Comunità Autonome non possono incorrere in un deficit strutturale che superi i limiti stabiliti, se del caso, dall’Unione Europea per i suoi Stati membri. Una legge organica fissa il livello massimo consentito del deficit strutturale dello Stato e delle Comunità Autonome, in relazione al rispettivo prodotto interno lordo. Gli enti locali devono mantenere un equilibrio di bilancio”

Inoltre all'art. 135 comma 2 (implementato dalla *Ley Organica* 2/2012) viene a stabilirsi che:

“tutte le pubbliche amministrazioni devono adattare le proprie decisioni al principio di stabilità finanziaria”. Pertanto, lo Stato e le Comunità Autonome non possono incorrere in un deficit strutturale che superi i margini di quanto pattuito a livello sovranazionale, nell'ambito dei Trattati dell'Unione Europea. Per l'emissione di nuovo debito pubblico lo Stato e le Comunità Autonome dovranno essere autorizzati da una predisposta Legge organica, tenendo conto che il valore soglia del debito pubblico non può superare il valore di riferimento stabilito nel

TFUE, cioè il 60% del prodotto interno lordo espresso in termini nominali e da distribuirsi per la Spagna per lo più a carico dello Stato centrale (44%) e per il 13% alle Comunità Autonome. In questo senso la costituzionalizzazione del debito e del deficit diventano parametri costituzionali. I limiti del debito e del deficit possono essere superati tramite deroghe da concordare con l'Unione Europea e riguardano i casi di catastrofi naturali, di recessione economica e di situazioni di urgenza “*che sfuggono al controllo dello Stato*²⁹³” sul modello della riforma tedesca del 2009.

Nel caso specifico del deficit l'art. 135 c. 2 CS aggiunge che lo Stato e le Comunità Autonome non potranno incorrere, a partire dal 2020, in un deficit strutturale superiore ai margini stabiliti dall'UE. Infine, l'art. 135 c.5 CS rinvia alla Legge organica per la soluzione delle questioni procedurali circa il coordinamento in materia finanziaria e fiscale, e il sesto comma del medesimo articolo chiede alle Comunità Autonome di modificare i propri Statuti per garantire “l'applicazione effettiva del principio di stabilità”.

È interessante riportare l'osservazione di C. Marchese, la quale ha sottolineato che la terminologia adoperata nel nuovo articolo 135;

²⁹³ Art. 135 c. 4, Constitution Espanola.

non è, infatti, casuale il termine stabilità di bilancio - il quale dovrebbe riassumere in sé sia l'equilibrio che il pareggio di bilancio²⁹⁴.

Il rigore di bilancio è menzionato espressamente per gli enti locali, ciò rappresenta una novità rispetto alla normazione precedente alla riforma, infatti, prima della riforma potevano ricorrere all'indebitamento nei limiti espressi dalla legislazione statale. Viene inoltre rilevato come tale vincolo così esplicito per gli enti locali spagnoli non sia stato a livello comparato recepito dagli enti locali tedeschi, la cui disciplina è meno gravosa sugli enti locali.

Stato e Comunità autonome devono invece implementare “il principio di stabilità finanziaria”²⁹⁵. È comunque da chiarire se questo principio rappresenta un limite molto rigido all'indebitamento perché, come dice l'articolo 135 c.2 CS, lo Stato e le Comunità Autonome non potranno avere un deficit strutturale superiore a quello fissato dall'Unione Europea per i suoi Stati membri. L'entità del deficit non è stabilita direttamente in Costituzione ma operando un rinvio mobile alla normativa europea. Tale rinvio, sia per quanto riguarda il deficit strutturale sia per il debito pubblico, è stato oggetto di critiche da parte

²⁹⁴ C. Marchese(2016), Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali. Prospettive comparate: Germania, Spagna, Portogallo e Grecia, Servizio Studi Corte Costituzionale.

²⁹⁵ Per principio di sostenibilità viene precisato che si intenderà per sostenibilità o stabilità finanziaria la capacità di finanziare impegni di spesa presenti e futuri nel rispetto dei limiti del deficit e del debito pubblico, conformemente a quanto stabilito nella riforma e nella normativa europea.

della dottrina spagnola in quanto il riferimento al TFUE in Costituzione potrebbe, negli anni, essere interessato da revisioni che a sua volta dovrebbero rimandare ad un ulteriore rafforzamento o allentamento dei vincoli nella Carta costituzionale spagnola.

In relazione alle situazioni per le quali si può incorrere a deroghe per l'indebitamento, la Costituzione spagnola presenta delle differenze rispetto alla Legge Fondamentale di Bonn la quale non opera un rimando alle fonti europee, ma stabilisce autonomamente questi parametri. Si deve ravvisare, riguardo a quest'ultima problematica, la diversa collocazione temporale della riforma tedesca e di quella spagnola rispetto all'entrata in vigore del TFUE

Analogamente all'ordinamento italiano le ipotesi derogatorie fanno riferimento alle catastrofi naturali che sono riconducibili agli eventi eccezionali e alle recessioni economiche - assimilabile alla congiuntura economica di cui tratta l'art. 81 della Costituzione italiana.

In un Paese che ancora oggi presenta un'alta percentuale di disoccupazione e con una presenza nel rapporto Stato-Comunità Autonome e tra le Comunità Autonome stesse assai sperequativa, i rischi sullo Stato di benessere e sul futuro delle *Comunidad* meno ricche sono assai rilevanti. La riforma costituzionale sembra fissare delle gerarchie ben precise sia in fatto di rinvio mobile, che per la prima volta fa entrare nella Costituzione iberica l'Unione Europea, sia nelle priorità

che riguardano il deficit, il debito pubblico e le sue modalità di pagamento - con l'autorizzazione a emettere debito da parte delle Comunità Autonome che dovrà essere richiesta per legge.

Questa gerarchia nelle priorità del risanamento finanziario, per un Paese che per lungo tempo è stato virtuoso e ha rispettato i Trattati di Maastricht e che con l'arrivo della crisi ha già attuato processi di convergenza e di risanamento nel 2009, oltre che invasiva se consideriamo le modalità e i tempi dell'approvazione della riforma in Parlamento, potrebbe essere in potenziale contrasto con le spese destinate allo Stato sociale. La garanzia dei diritti sociali, coperta dallo stesso articolo 135 c.4 CS quando si fa riferimento alle deroghe sull'indebitamento, soffre di margini ristretti di manovra in una contingenza finanziaria e macroeconomica che pone seri problemi di ordine sociale per lo Stato spagnolo, in particolare sul lato della povertà, delle misure sul lavoro e sugli investimenti. In situazioni come queste il principio di razionalizzazione e di risanamento delle finanze pubbliche su diversi livelli di governo prospettato dall'Unione Europea è apparso molto rigido, con notevoli pressioni sulla procedura di approvazione da parte del Parlamento spagnolo e con un contenimento, tramite la tecnica di rinvio mobile prevista all'articolo 135 CS, della discrezionalità del legislatore nazionale nei confronti del livello europeo.

1.4 La mancata riforma in Francia e l'entrata in vigore della Loi Organique

Il caso francese si caratterizza per la precisa peculiarità della distribuzione del potere nelle mani dello Stato centrale benché vi sia stata una certa evoluzione normativa nel corso dell'ultimo decennio²⁹⁶. In presenza del semipresidenzialismo francese, forma di governo sancita con l'entrata in vigore della Costituzione del 1958, l'obiettivo fu quello di mettere fine alla centralità del Parlamento, isolando il così detto "regime dei partiti" e favorendo la centralizzazione del potere e l'ascesa di una classe di "tecnici" e funzionari pubblici lontani dal sistema tradizionale delle formazioni politiche. Le disposizioni in materia di bilancio e di finanza pubblica, sono contenute agli artt. 34, 39, 40, 47 e 49 della Costituzione francese. L'art. 34 in particolar modo stabilisce che le leggi di finanza determinano le risorse e le spese pubbliche dello Stato in base alle condizioni previste dalle leggi organiche.²⁹⁷

Nel 2008, nell'ambito della profonda riforma della Costituzione francese, l'art. 34 è stato modificato per introdurre l'obiettivo

²⁹⁶Autin, J. L. (1994). *Les instruments juridiques de la coopération décentralisée. Pratique des échanges culturels internationaux: les collectivités territoriales*, Paris: La Documentation Française, 28.

²⁹⁷ Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, Servizio Studi del Senato, XVI legislatura, 12/2011.

dell'equilibrio dei conti per le amministrazioni pubbliche²⁹⁸. La *loi organique* disciplina nell'ordinamento francese il funzionamento di organi a rilevanza costituzionale e le leggi annuali di finanza devono sottostare a quanto stabilito dalla legge organica. Considerate le ultime due presidenze della Repubblica francese, la linea di politica economica è stata alquanto ambigua. Durante la Presidenza Sarkozy nel 2008 è stata istituita una Commissione di studio, la *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* alla quale hanno partecipato autorevoli economisti, tra i quali Stiglitz e Fitoussi. Questa Commissione ha avuto come obiettivo quello di proporre nuove strategie per lo sviluppo economico e per la crescita. Appena un anno dopo però, il presidente Sarkozy è tornato sui suoi passi e ha spinto per una legge di revisione costituzionale, *la loi de modernisation des institutions de la V République*, che ha emendato l'art. 34 CF per introdurre l'equilibrio dei conti per le amministrazioni pubbliche. Dopo la suddetta modifica, la Costituzione francese attualmente prescrive questi obiettivi di equilibrio per le leggi di programmazione sugli orientamenti pluriennali delle finanze pubbliche. A seguito di questa riforma le proposte del Parlamento non sono più ricevibili qualora la loro

²⁹⁸ Loi Constitutionnelle n. 2008-724.

adozione predisponga un ulteriore aumento di spesa pubblica oppure una riduzione del gettito fiscale.

Con questa riforma che ha modificato circa la metà degli articoli della Costituzione, è stato rafforzato il ruolo del Primo Ministro, il quale ai sensi del novellato art. 49 CF e dietro previo assenso del suo Governo, può porre la questione di fiducia dinanzi all'Assemblea Nazionale su un progetto di legge finanziaria. L'Assemblea Nazionale d'altro canto è stata chiamata a pronunciarsi in prima lettura, entro quaranta giorni dal progetto di legge in materia di finanza pubblica. L'obiettivo del Presidente francese è stato quello di accelerare l'*iter* legislativo, enfatizzando il potere decisionale dell'esecutivo.

Tale recente modifica costituzionale recepisce la *Golden Rule* in tema di bilancio, ma la forma di governo ne risulta complessivamente razionalizzata con un controllo più rapido del Parlamento e uno meramente tecnico da parte della Corte dei Conti.

Successivamente alla riforma dell'art. 34 e ritenendo l'emendamento insufficiente a garantire una seria gestione delle finanze è stata deliberata una nuova proposta di modifica tramite legge costituzionale. Il 1 marzo 2010 il Primo Ministro Francois Fillon ha affidato al Governatore della Banca di Francia il compito di costituire una commissione di esperti per perseguire il pareggio di bilancio in Costituzione, ben prima della necessità di allineamento al Trattato di

Stabilità. Le proposte della Commissione di esperti suggerivano l'adozione di una legge di programmazione finanziaria pluriennale, indicata come strumento necessario anche dal Trattato di Lisbona e irrigidire le norme costituzionali al fine di sottrarre la contrattazione delle leggi di bilancio dalle maggioranze politiche. Un modello simile si può individuare in quello proposto da Einaudi in seno alla assemblea costituente italiana²⁹⁹.

La commissione dell'Assemblea nazionale inoltre auspicava l'accompagnamento della fase d'esame nazionale con una procedura in sede europea, in linea con la richiesta formulata dal Parlamento europeo di assicurare un dibattito annuale fra il Parlamento europeo, la Commissione, il Consiglio e i rappresentanti dei Parlamenti nazionali sui documenti nazionali di stabilità e di riforma e sulle prospettive economiche nazionali.

La proposta della Commissione di esperti è stata presentata al Primo Ministro nel giugno del 2010 e successivamente è stata trasformata in un progetto di riforma costituzionale che è stato presentato dal Governo il 16 marzo 2011, emendato in più letture dalle

²⁹⁹ Stramacci, M. (1959). Contributo all'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione. Rassegna parlamentare.

due Camere ed approvato in via definitiva dall'Assemblea Nazionale nel luglio del 2011³⁰⁰.

L'alternanza alla presidenza francese, con l'elezione di F. Hollande, ha portato la Francia a seguire strade differenti, rispetto a quelle già intraprese, per adempiere ai vincoli europei.

Tale riformulazione è avvenuta perché il *Conseil constitutionnel*, supremo organo con la funzione di controllo di legittimità costituzionale, non ha ritenuto obbligatorio modificare la Costituzione per ratificare il Trattato sul c.d. *Fiscal Compact*, il quale, all'art.3 c.2, stabilisce che l'implementazione a livello costituzionale è preferibile ma non obbligatoria³⁰¹. Il nuovo Presidente francese ha, in questo modo, fatto approvare dal Parlamento una *loi organique* contenente la programmazione delle finanze pubbliche che sviluppa ulteriormente il principio del art. 34 dopo la revisione del 2008.

Gli aspetti più interessanti di questo progetto di legge riguardano l'introduzione di leggi quadro di equilibrio delle finanze pubbliche per cui ai sensi dell'art. 34 odierno le *loi cadre* (che avrebbero

³⁰⁰ Come per gli altri Stati la Legge organica prevede l'istituzione all'interno della Corte dei Conti di un organo di controllo, L'Haut Conseil des finances publiques (Loi organique n.2012 del 17 dicembre) attinente all'elaborazione di dati e previsioni sul monitoraggio del bilancio pubblico.

³⁰¹ "Le regole enunciate al paragrafo 1 producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio"

dovuto sostituire le leggi di programmazione della finanza pubblica)
“*determinano per almeno tre anni gli orientamenti pluriennali, le norme di evoluzione e le regole di gestione delle finanze pubbliche, al fine di assicurare l’equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche*”³⁰²

Sul piano della gerarchia delle fonti le *loi cadre* si inseriscono tra le leggi organiche e le leggi ordinarie potendo essere modificate solo dalle prime. Così come avviene per le leggi organiche anche per le leggi-quadro si prevede il controllo di costituzionalità obbligatorio da parte del *Conseil Constitutionnel*³⁰³. Inoltre le leggi finanziarie e le leggi di finanziamento per la sicurezza sociale, prima della loro promulgazione, sono sottoposte preventivamente al Consiglio Costituzionale che ne valuta la conformità alla *loi cadre*.

Gli artt. 47 e 47-1 al primo comma sono quindi riscritti con lo scopo di prevedere che nessuna legge finanziaria o di finanziamento della sicurezza sociale possa essere adottata in assenza della *loi cadre*.

Va comunque rilevato che il progetto di legge di revisione costituzionale presentato nel marzo 2011 dal Governo francese relativo all’equilibrio delle finanze pubbliche prevede di costituzionalizzare le procedure che abbiamo ora esaminato, disponendo l’obbligo per

³⁰² Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, Servizio Studi del Senato, XVI legislatura, 12/2011.

³⁰³ Tale controllo di costituzionalità è obbligatorio per le leggi organiche mentre è facoltativo per le leggi ordinarie.

l'esecutivo di depositare in Parlamento il programma di stabilità nazionale almeno due settimane prima della sua trasmissione agli organi europei con una modifica delle procedure parlamentari sui programmi di stabilità che il Governo invia alla Commissione Europea.

È interessante rilevare come questa innovazione si inserisca nell'ambito di una più ampia revisione delle procedure di bilancio d'oltralpe finalizzata ad introdurre un nuovo tipo di fonte: la "legge quadro d'equilibrio delle finanze pubbliche."

La nuova *loi de programmation des finances publique* che sostituisce la *loi cadre*, come stabilito all'art. 3 del Trattato sulla stabilità indica l'Obiettivo di Medio Termine chiarendo, in maniera conforme agli altri Stati membri, che il saldo strutturale è il saldo corretto per le variazioni congiunturali. In base a quanto affermato dal *Conseil Constitutionnel* la legge di programmazione non è rinforzata, in quanto la sua disciplina non deve incidere sulle competenze legislative del Parlamento e sui poteri del governo, né tale legge di programmazione può essere considerata giuridicamente sovraordinata alla legge finanziaria francese e alla legge di finanziamento della sicurezza sociale le quali, sebbene debbano rispettare il Trattato sulla stabilità, tuttavia non possono essere sindacabili dal *Conseil Constitutionnel* e restano affidate al vaglio convenzionale dei giudici ordinari.

È evidente sotto il profilo comparato che mentre il legislatore spagnolo ha optato per un obbligo di pareggio del bilancio, con un rinvio mobile al Trattato sulla stabilità e ai criteri dell'UE sui rapporti del debito pubblico e del deficit strutturale, nel progetto di riforma francese vi è una maggiore elasticità dell'equilibrio di bilancio da determinarsi in base ad una legge pluriennale (peraltro prevista all'art.312 del TFUE) con un rafforzamento *de jure* del Consiglio Costituzionale che verifica la omogeneità delle leggi finanziarie alle leggi quadro³⁰⁴. Sia la riforma spagnola sia quella francese hanno in comune la natura non particolarmente puntigliosa e specifica sui quantitativi finanziari. La riforma introdotta nella Legge fondamentale tedesca, invece, prevede meccanismi estremamente dettagliati volti ad evitare l'indebitamento eccessivo. La Legge fondamentale tedesca prevede espressamente il c.d. freno all'indebitamento stabilendo, in base all'art. 115 GG, che il ricorso all'indebitamento pubblico è consentito solo al *Bund* e non anche ai *Länder* per un massimo dello 0.35 % del PIL.

L'obiettivo della riforma costituzionale spagnola è stato principalmente quello di costituzionalizzare il principio del pareggio di bilancio per tutte le amministrazioni pubbliche, prevedendosi che il volume di debito pubblico non potesse superare il valore di riferimento

³⁰⁴ Fabbrini, F. (2011). Il pareggio di bilancio nelle costituzioni europee. Quaderni costituzionali, 31(4), 933-934.

stabilito dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e rinviando ad una legge organica la definizione del rapporto tra debito pubblico e PIL. Tuttavia la previsione di meccanismi di controllo del pareggio di bilancio non ha assunto un particolare rilievo nella riforma spagnola, non essendo espressamente stabilita alcuna sanzione.

Al contrario la riforma francese, ove l'obiettivo del pareggio dei conti pubblici, come più volte detto era stato già introdotto nel 2008, si caratterizza per un'attenzione particolare al rafforzamento dei meccanismi di controllo della finanza pubblica come per il rafforzamento di monitoraggio della Corte dei Conti e del Consiglio Costituzionale.

1.5 La giurisprudenza di Corti e Tribunali costituzionali durante la crisi finanziaria

L'attuazione del *Fiscal Compact* nei Paesi membri dell'Unione, avvenuta tramite le riforme delle Carte costituzionali dei singoli Stati, ha posto in essere fragili equilibri in materia di finanza pubblica. I modelli di *welfare* sono stati messi in discussione e si è aperta la stagione dei diritti sociali “finanziariamente condizionati.”³⁰⁵

Nel nostro ordinamento la legge n. 243/2012, non fissa limiti quantitativi né indica un rapporto massimo della spesa rispetto al

³⁰⁵ I. Ciolli, I diritti sociali al tempo della crisi economica, in *costituzionalismo.it*, N.3/2012.

prodotto interno lordo, ma rimanda a quanto deciso in sede europea. Bisogna considerare al riguardo che la problematica del controllo della spesa si intreccia con la questione della tutela dei c.d. “diritti sociali”³⁰⁶. Questa categoria di diritti può, da un lato essere compressa in nome delle esigenze di bilancio, dall’altra può diventare la causa dell’indebitamento di uno Stato, si pensi, ad esempio, al caso di pronunce giurisdizionali che impongano maggiori oneri alla finanza pubblica, certamente non annoverabili tra gli eventi al di fuori del controllo dello Stato.

A seguito dei vincoli e dei meccanismi volti a tutelare le finanze degli Stati membri, occorre verificare quali siano state le posizioni

³⁰⁶ Per una ricostruzione approfondita ed organica del ruolo e dell’evoluzione dei diritti sociali nell’ordinamento europeo, v. COSTANZO, P. (2009). Il sistema di protezione dei diritti sociali nell’ambito dell’Unione Europea. *Facury Scaff, F; Romboli, R.; Revenga, M. (a cura di). Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali: prima giornata internazionale di diritto costituzionale: Brasile, Spagna, Italia. Milano: Giuffrè;* Hayward, J., & Richet, I. (2014). Réglementations européennes et politiques sociales nationales: le grand écart. *Pouvoirs*, (2), 101-120; Galetta, D. U.(2013). La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto UE dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona. *RIVISTA ITALIANA DI DIRITTO PUBBLICO COMUNITARIO*, 2013(5-6), 1175-1188.

Tega, D. (2013). I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica; Salazar, C. (2013). CRISI ECONOMICA E DIRITTI FONDAMENTALI—RELAZIONE AL XXVIII CONVEGNO ANNUALE DELL’AIC. *Rivista N*, 4(2013); Bilancia, F. (2014). SPENDING REVIEW E PAREGGIO DI BILANCIO. COSA RIMANE DELL’AUTONOMIA LOCALE?. *Revista d’estudis autonòmics i federals*, (20), 60-95..

Occorre, peraltro, rilevare come sino al Trattato di Lisbona la tutela dei diritti sociali nell’ambito del diritto dell’Unione avveniva prevalentemente in via giurisprudenziale. Per una ricostruzione della giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di diritti sociali, v. D. TEGA, I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica, in www.gruppodipisa.it e P. PICIOCCHI, I recenti orientamenti della giurisprudenza comunitaria in materia di politiche sociali, in *Dir. pubbl. comp ed europeo*, 2011, 2, 578.

assunte dalle rispettive Corti interne, dal momento che queste sono state sollecitate a verificare la conformità e gli effetti giuridici delle normative in un periodo di dura crisi economica³⁰⁷.

Le misure di contenimento della spesa pubblica devono necessariamente considerare le restrizioni sociali e questo accade specialmente in virtù del fatto che il Trattato di Lisbona del 2009 ha attribuito alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, ai sensi dell'articolo 6 TUE, rango primario nella gerarchia delle fonti.

La Carta di Nizza non rispetta la sistematica classica dei diritti e tratta in maniera analoga i diritti di libertà e i diritti economico-sociali. Questo aspetto, rappresenta un tentativo di conferire ai suddetti diritti un valore primario all'interno dell'Unione e, allo stesso tempo, di

³⁰⁷ La giurisprudenza costituzionale tedesca si pone in questo ambito come riferimento per le altre Corti europee. Una analisi dettagliata in questa sede non è possibile poiché non sarebbe affrontata con il necessario livello di approfondimento. Ai fini del presente studio non rileva, infatti, l'analisi delle singole pronunce, posto che esse si soffermano sui peculiari strumenti adottati a livello sovranazionale al fine di affrontare la crisi economica e l'emergere di situazioni di eccessivo indebitamento pubblico, ciò che rileva è lo sviluppo di una linea giurisprudenziale mediante la quale è stata affermata la doverosità del coinvolgimento del Parlamento nazionale nell'assunzione di decisioni incidenti sul bilancio e sulla finanza pubblica.

Tali statuizioni muovono dall'idea che il bilancio costituisca l'ultimo bastione della sovranità, così che il Parlamento non può essere spogliato della propria sfera di attribuzioni in tale ambito. Alla luce di tale principio, qualsiasi decisione a livello internazionale od europeo che implichi l'assunzione di impegni sul piano finanziario o la mera disponibilità all'assunzione di obbligazioni deve essere oggetto di previa informazione al Bundestag al fine di giungere a decisioni concordate. Per approfondire l'argomento si veda: Marchese C., (2016), *Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali. Prospettive comparate: Germania, Spagna, Portogallo e Grecia*, Corte Costituzionale, servizio studi; Luther, J. (2014)l. Il rinvio pregiudiziale di Karlsruhe sui poteri della BCE. *Quaderni costituzionali*, 34(2), 422-424; Mayer, F. C.(2014). *Rebels without a Cause: A Critical Analysis of the German Constitutional Court's OMT Reference*. *German LJ*, 15, 111.

renderli giustiziabili³⁰⁸. Il processo di integrazione europea ha, quindi, dovuto tenere in stretta osservanza i sistemi di *welfare* per come si erano sviluppati nei rispettivi Stati.

In ragione della mancata e definitiva risoluzione, in particolare in alcuni Paesi europei, tra cui Grecia e Portogallo, appare utile l'esame della giurisprudenza costituzionale di questi Stati.

1.5.1 Il caso Greco

In ottemperanza agli accordi di prestito la Grecia si è trovata nella situazione di veder regrediti i livelli di tutela nazionale. Il catalogo dei diritti sociali accolti nella Costituzione greca entrata in vigore nel 1975 è molto ampio: l'art. 21 stabilisce il diritto alla salute, l'art. 22 riconosce il diritto al lavoro e alla sicurezza sociale e dispone che le questioni concernenti la conclusione di contratti di lavoro collettivi spettino all'esclusiva determinazione della legge.

³⁰⁸ Sebbene, la Carta di Nizza comparativamente alla Cost. Italiana abbia formulato all'art.20 un principio di eguaglianza davanti alla Legge e nella quale è vietata qualsiasi formula di discriminazione, un semplice confronto alle enunciazioni del principio di eguaglianza consentirebbe di individuare un livello di protezione offerto superiore in alcune delle esperienze costituzionali dei paesi membri rispetto all'ordinamento sovranazionale.

La libertà sindacale e il libero esercizio dei diritti ad essa collegati trovano riconoscimento all' art. 23, così come il diritto di sciopero e alla tutela dell'ambiente garantiti dall'art. 24.

Per i diritti sociali, caratteristica tipica della forma di stato democratico-sociale, vengono previste tutele di tipo costituzionale. L'esigenza è stata particolarmente sentita dal Consiglio di Stato greco nel momento in cui venivano implementate le misure di austerità tra il 2012 e il 2015.

Le decisioni del Consiglio di Stato n.464/ 2013 e n.602/ 2013 nonché la sentenza 668/2012 riguardanti la riforma della disciplina della cessazione del rapporto del lavoro con la Pubblica Amministrazione, la contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei funzionari pubblici e la riduzione dei salari pubblici e delle pensioni, hanno seguito un ragionamento elaborato. Cominciando con la prima decisione, il Consiglio di Stato ha statuito che le misure attuate del governo greco tramite tagli alla spesa pubblica, in particolare per *welfare* e pensioni, non hanno leso la Costituzione perché la difficile contingenza economica era di natura temporanea e in funzione del risanamento del bilancio dello Stato.

Tale decisione non è dissimile da quanto osservato dal Tribunale costituzionale portoghese nelle sue prime pronunce³⁰⁹ visto che vengono ammesse limitazioni ai diritti sociali, considerato il carattere congiunturale del contesto economico, con una valutazione di proporzionalità e ragionevolezza della misura.

Vi è stata una pronuncia della suprema Corte greca basata sia sullo stato di emergenza, sia dalla necessità di assicurare la garanzia di uno Stato sociale sostenibile nel contesto dell'eurozona; nel valutare i tagli alle pensioni oggetto del ricorso, la Corte ha dichiarato che le misure sono state giustificate da una finalità legittima di interesse generale, quale lo stato di necessità dinanzi al quale si trova l'economia greca e la necessità di migliorare la situazione economica futura dello Stato greco. Parimenti, le misure riflettono l'interesse comune degli Stati membri dell'eurozona al fine di garantire una più rigorosa disciplina di bilancio, come già previsto nei Trattati europei e nel nuovo patto fiscale.

In un'altra serie di casi trattanti i tagli previdenziali, il Consiglio di Stato ha confermato la compatibilità delle misure adottate con gli articoli della Costituzione ellenica relativi all'eguaglianza, all'obbligo di contribuzione dei cittadini greci in proporzione ai loro mezzi e

³⁰⁹ Acordao n. 353/2012 e n. 187/2013.

all'obbligo da parte dello Stato di erogare servizi pubblici di previdenza. Da un'analisi della giurisprudenza i giudici greci operano una differenza ben marcata fra il concetto di interesse di bilancio e il concetto di interesse finanziario dello Stato³¹⁰. Per quest'ultimo si intende non solo la disciplina della finanza pubblica, ma anche l'interesse del Paese di aumentare le sue risorse di gettito fiscale. Il legislatore greco ha, quindi, provveduto a richiamare questo principio affinché tramite l'interesse finanziario si agisse indirettamente sull'interesse di cassa. Tale atteggiamento che non era mai stato così frequente nella giurisprudenza antecedente del Consiglio di Stato greco si rifà ad un ragionamento meramente di tipo economico e questo è accaduto specialmente perché la volontà del legislatore greco, in tal senso, era la seguente: un abbattimento della spesa pubblica con l'obiettivo di ridurre il deficit e il debito pubblico.

Diversamente, nella sentenza n. 1972/2012 il Consiglio di Stato si è pronunciato dichiarando l'illegittimità costituzionale in merito all'interruzione dell'erogazione dell'energia elettrica a fronte del mancato pagamento del servizio, in quanto sanzione irragionevole e lesiva del diritto al minimo vitale. Con le medesime decisioni il

³¹⁰ Leonidi, G. A. (2015). Costituzionalismo e crisi economica. I diritti sociali in Grecia. *Democrazia e Sicurezza-Democracy and Security Review*, (3).

Consiglio di Stato ha dichiarato incompatibili con la carta costituzionale greca i tagli agli stipendi e agli ufficiali di polizia.³¹¹

Nella stessa ottica si situa il parere della Corte dei Conti greca riguardo la riforma del sistema pensionistico, in particolar modo trovando una violazione della carta costituzionale nell'innalzamento dell'età pensionabile da 65 a 67 anni, nel taglio delle pensioni del 15% e nell'innalzamento dell'età rilevante per l'erogazione dell'assegno di solidarietà sociale. Anche in questo caso si pongono i limiti della temporaneità delle misure, del rispetto della dignità umana e del minimo vitale.

Le misure di revisione della spesa pubblica adottate in Grecia sono state portate al vaglio del Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS) del Consiglio d'Europa, il quale in molte occasioni ha rilevato il contrasto tra determinate misure e la Carta sociale europea. Il Comitato ha, inoltre, ricordato come sia necessario, nei momenti di acuta crisi economica, che i governi garantiscano una più salda affermazione dei diritti sociali e l'assunzione di impegni internazionali (*i.e. Fiscal Compact*) in realtà, non esenti gli Stati dall'obbligo di rispettare le prescrizioni della Carta sociale europea.

³¹¹ Consiglio di Stato ellenico, sentenza n. 2192/2014 e 2194/2014.

1.5.2 Il caso portoghese

Posizioni più nette sono invece state assunte dal Tribunale costituzionale portoghese che se in un primo momento con la pronuncia n. 396/2011 ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcuni deputati dell'*Assembleia da Republica* riguardo alla legge di bilancio del 2011 nella parte in cui veniva predisposto un taglio dei salari pubblici in una percentuale che variava da 3,5% al 10%, successivamente ha pronunciato sentenze con esito difforme.

Le prime pronunce in tal senso sono l'Acordao n. 353/ 2012 e n. 187/2013. La prima pronuncia è in merito alla sospensione della tredicesima e della quattordicesima mensilità per i dipendenti pubblici, tenuto conto della legge di bilancio che si andava varando per il 2012, mentre con la seconda sentenza il Tribunale ha deciso ricorsi diversi inerenti alla legge di bilancio 2013 laddove questa disponeva la riduzione delle retribuzioni superiori a 1.500 euro per i dipendenti pubblici, la sospensione totale o parziale del pagamento delle ferie ai lavoratori della pubblica amministrazione, la sospensione del 90% delle ferie o di qualunque altra prestazione corrispondente per i pensionati.

In entrambe queste pronunce il Tribunale Costituzionale portoghese ha ritenuto che le misure adottate dal legislatore violassero i principi di proporzionalità e di ragionevolezza, in quanto ponevano,

oltre ad un gravoso sacrificio per i lavoratori del settore pubblico, anche una notevole disparità di trattamento rispetto ai lavoratori del settore privato. Il Tribunale non ha detto essere costituzionalmente illegittimo il trattamento differenziato quanto il trattamento imposto ai lavoratori del settore pubblico. Partendo, quindi, da un principio di proporzionalità, il Tribunale Costituzionale è arrivato ad affermare che le misure adottate dal legislatore fossero lesive del minimo vitale e quindi della dignità umana, andando così contro anche ai diritti fondamentali. Le disparità di trattamento nonché le limitazioni dei diritti sociali per motivi economici legati alla finanza pubblica portoghese del periodo non sono costituzionalmente illegittimi, almeno fino a quando non si spingono a ledere il nucleo essenziale del diritto.

Nelle pronunce in questione la dottrina ha visto confrontarsi due concezioni del costituzionalismo: da un lato la dottrina dello Stato di eccezione che consentirebbe alle Corti costituzionali di discostarsi dalla propria giurisprudenza al fine di contemperare l'osservanza del principio di legalità con le esigenze imposte dal quadro macroeconomico, dall'altra la dottrina tradizionale improntata sul richiamo ai diritti fondamentali delle esperienze costituzionali sociali in Europa.

Il Tribunale afferma anche il vincolo della temporaneità e della proporzionalità per tali misure, in questo risiede un altro motivo di

illegittimità dal momento che sono state implementate con consuetudinarie politiche di tagli e di blocchi agli stipendi.

Se da un lato il Governo, in maniera analoga al legislatore greco nello stesso periodo, ha messo in luce il fatto che tali misure di *austerity* sono un atto di responsabilità in un'ottica intergenerazionale, dall'altro il Tribunale ha fondato le sue pronunce più recenti sulla proporzionalità e sull'impossibilità di stabilizzare misure restrittive ai diritti sociali.

In tal senso, l'adozione di simili misure per frenare l'indebitamento possono essere viste come un atto di responsabilità nei confronti delle generazioni future, costrette poi a pagare il maggiore debito, oppure i tagli alla spesa pubblica³¹², ai quali si è andato incontro, sono tali che impedirebbero l'innalzamento della spesa, specialmente in conto capitale, e in investimenti e quindi anche i tagli che si sono riscontrati, andando nella direzione opposta alla crescita economica, limiterebbero lo sviluppo economico anche per le nuove generazioni.

La problematica dell'equità e dell'equilibrio intergenerazionale è stata molto sentita nella giurisprudenza delle Corti prese in esame e

³¹² È interessante riportare l'impostazione di parte della dottrina secondo cui nelle questioni qui considerate si confrontano due tipi di costituzionalismo: da un lato il costituzionalismo "dello Stato di eccezione" che consentirebbe ai supremi organi di giudizio di discostarsi dalla propria giurisprudenza al fine di contemperare l'osservanza del principio di legalità con le esigenze imposte dal quadro internazionale ed economico e, dall'altro lato, il costituzionalismo tradizionale, basato sull'osservanza del principio di eguaglianza, di proporzionalità e del legittimo affidamento. Sull'argomento si veda Cocchi, S. (2014), *Federalismi.it*

in quelle europee, particolarmente in Germania³¹³. Sul piano giuridico alcune Corti sono state particolarmente ricettive nei confronti delle tutele delle generazioni future e del principio della rappresentanza e, anziché rimarcare un operato sui diritti soggettivi, hanno sottolineato piuttosto una *responsabilità* dei poteri pubblici e dello Stato nei confronti delle future generazioni, puntando anche a garantire la libertà di azione dei futuri Parlamenti per essere nelle condizioni, a loro volta, di assumersi le loro responsabilità nei confronti dei loro governati, senza essere vincolati in modo irreparabile alle scelte politiche che assumeranno.

³¹³ Si veda a tal riguardo M. Luciani, Generazioni future e distribuzione temporale della spesa pubblica, in Un diritto per il Morrone, A. (2014). Pareggio di bilancio e Stato costituzionale. *Rivista AIC*, 1.

CAPITOLO VII

I FISCAL COUNCIL

Sommario: 1.1. Gli organismi preposti al controllo fiscale; 1.2. I requisiti di operatività necessari per i fiscal council: indipendenza, composizione e accountability; 1.3. Procedure di nomina e funzioni; 1.4. I fiscal council nell'esperienza degli Stati membri dell'UE.

1.1 Gli organismi preposti al controllo fiscale

Accanto ai vincoli che fissano obiettivi e alle regole di tipo sostanziale, restrittive sulle leve della politica fiscale e volte a condizionare, oltre che a razionalizzare la spesa pubblica, l'analisi economica più recente ha individuato un terzo elemento che limita la discrezionalità dei *policy-maker*: l'istituzione di autorità fiscali indipendenti, non dissimili a quanto preconizzato nel modello di Rogoff³¹⁴, il quale ipotizza l'istituzione di una Banca centrale indipendente dal potere politico e che avesse come priorità la stabilità dei prezzi³¹⁵ sull'*output*, instaurando la regola della separazione tra politiche di bilancio e politica monetaria.

³¹⁴ Rogoff, K. (1985). The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target. *The quarterly journal of economics*, 100(4), 1169-1189.

³¹⁵ L'economista americano K. Rogoff, in un suo articolo del 1985, ipotizzava come risposta al problema del bias inflazionistico la nomina di un banchiere conservatore, più avverso all'inflazione di quanto lo fosse la società. Per dare priorità alla credibilità delle aspettative anti-inflazionistiche, l'istituzione della banca centrale doveva essere indipendente rispetto agli obiettivi della politica, rendendo problematico il coordinamento tra gli obiettivi della politica monetaria con la sua banca centrale indipendente, custode della stabilità dei prezzi, e le preferenze del governo e della società sottostante riguardo la politica economica da promuovere. Il fatto che

I *fiscal council* sono organismi nazionali, finanziati con risorse pubbliche, aventi lo scopo di indurre i governi e la politica a comportamenti responsabili di gestione delle finanze pubbliche.

La creazione di tali istituti avviene per delega, sulla falsariga di quanto accade nello schema delle Banche centrali indipendenti. Questi organismi non sono propriamente delle *fiscal authority*, poiché sono, per la maggior parte dei casi, emanazione dei Parlamenti nazionali³¹⁶. Le soluzioni proposte a livello europeo per migliorare le prestazioni delle finanze pubbliche, oltre all'introduzione della regola d'oro e del freno all'indebitamento, sono state indirizzate all'avviamento di meccanismi espressamente incaricati della verifica e dell'accertamento degli obiettivi di politica fiscale. Pur essendo diventati solo di recente istituzioni in cui si articola la *governance* multilivello dell'Unione Europea,

l'autorità monetaria indipendente dal governo democraticamente eletto attribuisca maggiore importanza alla lotta all'inflazione, come suggerito da Rogoff, rispetto ad altri obiettivi quali il tasso di occupazione non significa aderire al modello europeo della BCE quanto alla Bundesbank, la banca centrale della Repubblica federale. Benché lo statuto della BCE sia sovrapponibile a quello della Bundesbank e al modello di Rogoff per quanto riguarda indipendenza e stabilità dei prezzi in capo all'autorità di politica monetaria - a differenza della Bundesbank la quale è indipendente dal proprio parlamento federale, ma con uno statuto ampiamente modificabile dal Bundestag tramite legge ordinaria, nel Trattato di Maastricht viene attribuito valore costituzionale all'indipendenza della BCE. Pertanto la modifica del suo statuto passerebbe per un nuovo trattato europeo che dovrebbe poi essere ratificato da tutti i Paesi membri aderenti alla moneta unica.

³¹⁶ Fra i contenuti della legge rafforzata la costituzione italiana per esempio ha previsto l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio (art. 5, comma 1 del Fiscal Compact).

essendo previsti nelle legislazioni nazionali dei Paesi firmatari del *Fiscal Compact*, questi organismi sono oggetto di studio da parte di alcune organizzazioni internazionali, in particolare OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) e FMI (Fondo Monetario Internazionale)³¹⁷.

L'istituzione dei Consigli fiscali, in genere, ha molteplici obiettivi: ridurre la pro-ciclicità delle politiche di bilancio, propendere maggiormente per la credibilità delle stesse rispetto alla flessibilità degli strumenti fiscali, migliorare la trasparenza dei conti pubblici nei confronti dell'opinione pubblica.

Quest'ultimo aspetto è utile al fine di conferire maggiore consapevolezza del fatto che maggiori spese o minori imposte di oggi potrebbero implicare manovre correttive sui conti pubblici di domani con effetti sperequativi sui diritti sociali fra la generazione attuale e quelle future. Questi organismi indipendenti sono preposti a vigilare sulle regole. Essi hanno anche il compito di arginare l'attuazione di determinate politiche, benché quest'ultimo aspetto implichi l'attribuzione ai *fiscal council* non solo una prerogativa di analisi positiva in grado di fornire previsioni sull'andamento dell'economia ma anche la facoltà di effettuare analisi normative al fine di indirizzare le

³¹⁷Gupta, M. S., & Yläoutinen, M. S. (2014). Budget Institutions in Low-Income Countries: Lessons from G-20 (No. 14-164). International Monetary Fund.

politiche di bilancio per conseguire determinati scopi³¹⁸. A questo proposito è fondamentale evidenziare come tali istituzioni fiscali non abbiano poteri sanzionatori nei confronti dei Governi: il giudizio delle politiche fiscali del Governo spetta comunque all'organo legislativo; né questi istituti hanno i controlli giurisdizionali tipici della Corte dei conti.³¹⁹ L'influenza dei "guardiani fiscali" è principalmente determinata dalla qualità del loro lavoro e si attua sul lungo periodo, quando tali istituzioni guadagnano la necessaria reputazione attraverso la quale possono dissuadere l'esecutivo dall'ignorare determinate analisi e raccomandazioni. Eventualmente sarà il corpo elettorale, da ultimo, a "punire" con il proprio voto il Governo per avere intrapreso politiche di bilancio irresponsabili.

³¹⁸Anche se sono ancora poche oggi le istituzioni indipendenti di politica fiscale impegnate in analisi di tipo normativo. Tra i fiscal council che svolgono funzioni normative di politica fiscale sui propri governi vi sono il Consiglio economico danese, il Consiglio svedese sulla politica fiscale, e il Comitato austriaco sul debito pubblico.

³¹⁹L'attività tipicamente svolta dai fiscal council differisce da quella svolta dalle corti dei conti non solo per la mancanza rispetto alla corte di poteri giurisdizionali, ma anche perché le analisi svolte dalle istituzioni indipendenti di politica fiscale sono valutate ex-ante, e sono fondate su principi economici. Le valutazioni ex-post (su base giuridica) sono invece appannaggio della Corte dei conti. Questa suddivisione dei compiti richiama il meccanismo istituzionale dei controlli e contrappesi (Checks and balances) per evitare il rischio che valutazioni ex-post finiscano per essere influenzate dalle analisi effettuate ex-ante dalla medesima istituzione. Si veda: Landi, L. (2012). Fiscal council: una comparazione internazionale e il caso italiano. Atti del Seminario «La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive», LUISS Guido Carli, 9.

1.2 I requisiti di operatività necessari per i fiscal council: indipendenza, composizione e accountability

Per poter operare, i consigli e le istituzioni di politica fiscale devono disporre di alcuni requisiti ritenuti necessari. Dai lavori delle principali organizzazioni internazionali (OCSE e FMI) così come da alcuni documenti della Commissione Europea³²⁰ non emerge una disciplina rigida, uniforme per le economie avanzate e, in particolare, per quelle europee. Tuttavia, pur tenendo in considerazione le peculiarità *country-specific* dei singoli Paesi possono essere rilevati tre importanti requisiti, indipendentemente dal tipo di affiliazione istituzionale e dai diversi gradi di copertura, nonché di monitoraggio svolto in ambito di enti locali o solamente sui conti pubblici nazionali. Tali requisiti sono: 1) l'indipendenza 2) la composizione 3) l'*accountability*.

In primo luogo il *fiscal council* deve essere indipendente dalle autorità che presiedono la politica di bilancio; questo aspetto è fondamentale per la chiarezza del suo mandato, senza interventi da parte dell'autorità di Governo e delle altre pressioni politiche. Un prerequisito giuridico necessario per mettere questi organi al riparo da tentativi di condizionamento è che la sua istituzione sia normata da un

³²⁰ European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Public Finances in EMU, 2011.

atto avente forza di legge in modo da conservare intatto il potere di decisione parlamentare ed essere vincolo per l'esecutivo. Il mandato deve essere sufficientemente lungo e non dovrebbe sovrapporsi per durata nei confronti di chi lo ha costituito per delega. Occorre altresì stabilire per legge i criteri e le procedure di nomina dei vertici, con scelte tecniche, di competenza nel campo delle finanze pubbliche e che, in chiave europea, legittimino le singole agende domestiche al vincolo esterno. Altro elemento fondamentale per garantire l'indipendenza dei *fiscal watchdog* è, non solo il loro finanziamento pubblico,³²¹ ma anche un bilancio pluriennale, in modo che non si abbia da temere la riduzione delle risorse se l'istituzione giunge in un determinato anno a conclusioni politicamente scomode.

Per meglio garantire l'autonomia rispetto agli organi titolari dell'indirizzo politico, la composizione dei guardiani fiscali è fondamentale che sia altamente qualificata, da selezionarsi con procedure pubbliche e trasparenti, con mandati definiti, a lungo termine, non rinnovabili, asimmetrici rispetto agli incarichi degli organi politici, siano essi esecutivo o legislativo, in modo da ridurre il rischio che i membri dei consigli fiscali finiscano per essere influenzati dalle preoccupazioni di una nuova nomina. Normalmente, per meglio

³²¹ Rispetto all'istituto della Banca centrale il fiscal council non è in grado di finanziarsi sul mercato e necessita di finanziamenti che, per evitare condizionamenti, non devono provenire dal settore privato.

rispondere alla complessità degli aspetti interdisciplinari della finanza pubblica, il personale proviene prevalentemente da istituti accademici di ricerca, Università, ovvero esperti di finanza pubblica (provenienti per lo più da Ministeri, Banche centrali e Corte dei conti) o ex-politici. Quest'ultima caratteristica può essere importante per la legittimità dell'istituzione stessa e non ne minerebbe la sua indipendenza, qualora il politico non svolga più ruoli di pubblico interesse³²² contemporaneamente alla nomina.

L'organo di vertice di questi organismi può essere sia di tipo monocratico (come negli Stati Uniti e in Canada) sia di tipo collegiale (tipicamente un *board*, come in Italia e Francia).

Non di rado la nomina dei vertici può essere rimessa alla discrezionalità degli esecutivi³²³. Da questo punto di vista per meglio

³²² Rispetto alla composizione dei fiscal council una strada alternativa potrebbe essere, sull'esempio del Consiglio Economico in Danimarca, rappresentare vari interessi di categoria (lavoratori, imprenditori, membri della Banca centrale e del governo).

³²³ Il fiscal council per eccellenza di affiliazione parlamentare è il Congressional Budget Office statunitense (CBO). Fra i più antichi Consigli fiscali, esso nasce nel 1974 dal conflitto istituzionale tra il Congresso e il Presidente, in un clima di profonda sfiducia dell'opinione pubblica, a causa dello scandalo Watergate. Sotto questo profilo il CBO fu concepito per rafforzare il controllo parlamentare sulla politica di bilancio, permettendo alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato di portare avanti proprie priorità di politica economica indipendentemente dall'appoggio della Casa Bianca. Il vertice, di tipo monocratico, è scelto dalle Camere, sentito il parere delle Commissioni bilancio, con un mandato di 4 anni, rinnovabile. Lo staff è di circa 250 persone, prevalentemente economisti e analisti di politiche pubbliche. L'istituto si occupa prevalentemente di analisi macroeconomica, con proiezioni su 75 anni, aggiornate ogni biennio, sull'andamento del deficit e del debito federale costruendo le relative proiezioni pluriennali, sull'andamento del gettito fiscale e sugli effetti delle politiche fiscali, fornendo ex-ante al Congresso una stima dei costi di ogni spesa da esso proposta. Vedi L. Landi, Fiscal council: una comparazione internazionale e il caso italiano, *Luiss Guido Carli Dip. di Scienze giuridiche*, n. 11/2012.

qualificare i *fiscal council* come indipendenti e *non-partisan* sarebbe opportuno avere un'affiliazione degli stessi di tipo misto- come avviene in Spagna, Portogallo e Irlanda- ovvero mediato fra il potere esecutivo, il Parlamento e il potere giudiziario.

Non può inoltre esservi un'asimmetria informativa fra il Governo e l'istituzione indipendente di politica fiscale: a quest'ultima va assicurato il libero accesso di tutte le informazioni in materia di finanza pubblica siano esse a livello di Stato centrale o di Amministrazioni pubbliche. L'attività informativa e la trasparenza è reciproca poiché gli stessi Consigli fiscali devono costantemente riferire al Parlamento e all'opinione pubblica i risultati delle loro attività. Inoltre va precisato come i compiti di informazione nei confronti dell'organo parlamentare riguardino tutti i *fiscal council*, dalla loro affiliazione e dal loro *status* giuridico (esecutivo, legislativo, giudiziario o misto). I molteplici canali di comunicazione fra i vertici delle istituzioni afferenti alla politica fiscale e il Parlamento avvengono prevalentemente durante la sessione di bilancio, ovvero nel momento in cui il *fiscal council* offre le proprie valutazioni *ex-ante* all'organo legislativo sulla sessione di bilancio³²⁴. Anche la comunicazione dei *fiscal council* con l'esterno

³²⁴ Anche se va ribadito come questi organi indipendenti non assumano il ruolo di attori nelle procedure di bilancio, ruolo che resta invece di esclusivo appannaggio degli organi politici. La facoltà, in taluni casi, di prospettare un'analisi normativa oltre che positiva, in particolar modo su scelte alternative di politica economica, ha determinato motivi di contrasto con gli esecutivi, come nel caso del Canada o dell'Ungheria. In

appare fondamentale poiché in primo luogo responsabilizza l'esecutivo e le scelte di quest'ultimo nei confronti dell'opinione pubblica. In secondo luogo, l'*accountability* aumenta il grado di reputazione dell'istituzione stessa.

1.2.1 Il Fiscal council in Italia (IPB)

La Legge Costituzionale 1/2012 che ha introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio nella nostra Costituzione in applicazione della riforma dell'art. 81, nell'ambito degli strumenti di controllo ha disposto un organismo indipendente presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, al quale attribuire compiti di “analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio.”³²⁵ Quest'ultima disposizione presidia direttamente la coerenza tra obiettivi e politiche, in attuazione dell'obbligo stabilito dalla direttiva 2011/85/UE, inclusa nel *Six-Pack*,

questo secondo paese si è addirittura giunti a esautorare l'organismo indipendente. È difficile quindi valutare se l'analisi normativa e la funzione di poter formulare proposte di politica fiscale alternative a quelle dei governi rafforzati o piuttosto indebolisca le motivazioni per i quali vengono istituiti. Sul piano dei principi essi, rispetto ai poteri del governo e del parlamento, godono di una legittimazione meramente tecnica, dunque appare dubbia l'opportunità di esporli ad una dialettica dai connotati politici. Questo argomento sottende però un'affermazione politica, ovvero che gli obiettivi ultimi della politica economica debbano riflettere le preferenze della società ivi sottostante, per cui in democrazia l'analisi di tipo normativo debba essere fissata da organismi legittimati dal voto popolare e non da organismi tecnici, indipendenti dai fenomeni elettorali. Per contro, la scuola di Public Choice ha rilevato come sia proprio la sottoposizione all'iter-parlamentari a dare luogo a processi redistributivi di natura surrettizia, con conflitti di interessi che nel medio-lungo termine provochino significativi costi sociali.

³²⁵ Art.5, comma 1 del Fiscal Compact.

relativa agli equilibri di bilancio degli Stati membri. Oltre a dettare i principi cui uniformare i rispettivi parametri economici, la direttiva prevede che “il controllo effettivo e tempestivo dell’osservanza delle regole” deve essere compiuto “da organismi indipendenti e dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri.”³²⁶

Il *Fiscal Compact* affida alla Commissione europea il compito di definire principi comuni, con riferimento al ruolo e all’indipendenza delle istituzioni che devono monitorare a livello nazionale il rispetto delle regole inizialmente fissate a livello inter-governativo. In particolare, sono da ricordare le verifiche preventive e consuntive sugli andamenti di finanza pubblica (lett.a), le misure di correzione di carattere automatico da adottarsi qualora gli scostamenti rispetto alle previsioni raggiungano un determinato livello (lett. b; lett. c) la disciplina delle circostanze eccezionali che consentono il ricorso all’indebitamento (lett. d) l’introduzione di regole sulla spesa volte a salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del debito pubblico (lett.e).

Rispetto alle verifiche di cui ai punti a) ed e), svolte *ex-ante* dal Consiglio fiscale, gli argomenti riguardanti le misure di correzione e

³²⁶ Six-Pack, Direttiva n.85 del 11/2011.

l'interpretazione sul ricorso all'indebitamento per circostanze eccezionali implicano un'analisi normativa che riguarda le attività di competenza dell'Esecutivo rispetto alle quali il *fiscal council* italiano, ossia l'Ufficio parlamentare di bilancio, svolge funzioni di monitoraggio e di verifica³²⁷. Giova a questo proposito sottolineare come la stabilità della finanza pubblica e il principio dell'equilibrio di bilancio delle Amministrazioni pubbliche caratterizzi, in particolar modo, la Costituzione italiana intendendo quest'ultima garantire la tutela del risparmio, in tutte le sue forme, e l'equità intergenerazionale.³²⁸ Gli esecutivi vengono responsabilizzati nella definizione della politica economica e saranno indotti ad approfondire maggiormente i risultati attesi dalle scelte compiute. Il Parlamento, vista la specifica natura

³²⁷ Come ricordato in precedenza, i *fiscal council* coesistono in svariati paesi con altre istituzioni competenti a vario titolo in materia di finanza pubblica e di equilibri di bilancio. Anche in Italia il mandato dell'Ufficio Parlamentare di bilancio sembrerebbe complementare alla più articolata attività svolta dalla Corte dei conti, a norma dell'articolo 100 comma 2 della Cost. italiana per il quale la Corte esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del governo e quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato affinché la gestione di quest'ultimo abbia una vigilanza anche di competenza propriamente giuridica e un controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato centrale contribuisce in via ordinaria. L'art.100 secondo comma della Costituzione va letto con il disposto costituzionale presente all'articolo 103, secondo comma Cost. il quale precisa come la Corte dei conti, a differenza del guardiano fiscale, abbia giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge. Per quanto riguarda gli enti decentrati, quali le Regioni, va segnalato come sia da attribuire alla stessa Corte l'attendibilità dei bilanci di previsione proposti dalle giunte regionali in relazione alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e al rispetto del Patto di stabilità interno. Dai due disposti costituzionali (art.100 e 103 Cost.) emerge come la Corte dei conti intervenga esclusivamente ex-post – previo controllo preventivo di legittimità sugli atti dell'Esecutivo che non sono limitati alle coperture finanziarie- e in merito ai singoli provvedimenti. A tal riguardo si veda D. Cabras, Un *Fiscal council* in Parlamento, in *federalismi.it* n. 20/2012

³²⁸ Artt., 36, 38 e 47 Cost. Italiana.

parlamentare del guardiano fiscale previsto dalla legislazione italiana, potrà affidarsi ad un organo ausiliare, al fine di disporre di analisi plurime per meglio controllare l'operato del Governo. A conferma di quanto esposto, il regolamento UE n. 473/2013 richiede di indicare nei documenti di programmazione finanziaria se le valutazioni sono prodotte dai *fiscal council* indipendenti e se sono validate da questi ultimi.³²⁹

Rispetto alle formule di legge ordinaria parlamentare o di decreto legge, a seconda della natura legislativa o esecutiva dell'organo, il legislatore italiano ha optato per la legge rinforzata in attuazione del disposto costituzionale, richiamandosi al modello parlamentare del *CBO* statunitense (*Congressional Budget Office*) rispetto alla tradizione amministrativista europea³³⁰.

³²⁹ Il Regolamento UE n. 473/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 dispone che il monitoraggio sui vincoli di bilancio per la valutazione dei documenti programmatici e per la correzione dei disavanzi eccessivi debba essere supportato a livello nazionale da organismi indipendenti. L'intervento normativo in più fasi fino al Two-Pack, di cui uno dei due regolamenti è detto sopra, è ulteriormente confermato nel contesto della governance europea la quale ha recentemente istituito un network che permette di coordinare tutti i *fiscal council* degli Stati europei, con lo scopo di rafforzare lo scambio di informazioni in settori di interesse comune. Si veda il sito: www.euifis.eu e il documento firmato Bratislava, l'11 settembre 2015. Il Presidente del network dei *Fiscal council* è il Presidente spagnolo dell'Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) e la sua carica ha una durata di due anni, insieme, al Presidente del *fiscal council* della Repubblica Slovacca. Essi rappresentano gli interessi comuni del network nelle materie attinenti al quadro di bilancio dell'Unione. L'adesione alla rete avviene su base volontaria.

³³⁰ Da notare come la maggioranza dei consigli fiscali collocati presso il Parlamento abbia il vertice di natura monocratica, mentre in Italia l'organo è di tipo collegiale (con tre nomine al vertice).

1.3 Procedure di nomina e funzioni

Le modalità attinenti alle procedure di nomina nel caso dell'Ufficio Parlamentare di bilancio si ispirano ai principi di indipendenza e autonomia di valutazione e di giudizio. Il Consiglio è composto da tre membri, uno dei quali svolge la funzione di Presidente dell'organismo. La nomina dei tre membri avviene con decreto adottato d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati previo parere vincolante delle Commissioni bilancio di Camera e Senato con la maggioranza dei due terzi dei componenti. La scelta avviene tra dieci soggetti indicati dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, secondo modalità stabilite dai regolamenti parlamentari che dispongono le norme di organizzazione e di funzionamento dell'organismo medesimo. La potenziale revoca avviene solo per gravi motivi definiti dalla legge e prevede automaticamente il parere vincolante delle Commissioni, con la stessa maggioranza prevista per la nomina.

La necessità che vi sia il vaglio di una così ampia maggioranza dei componenti delle Commissioni parlamentari imporrebbe una scelta *super partes*, con un sostegno parlamentare *bipartisan*³³¹: l'indicazione

³³¹ L'evidenza empirica suggerirebbe auspicabile il consenso bipartisan dell'istituzione di un organismo di questo tipo, al fine di evitare che maggioranze politiche semplici possano ridimensionarne le funzioni, depotenziarlo o, addirittura cancellarlo. Sotto questo punto di vista, il caso ungherese è emblematico dal momento che nel 2010

deve riguardare soggetti di riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza nazionale ed internazionale in materia di finanza pubblica. Il trattamento economico del Presidente dell'Ufficio è equiparato a quello del Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, mentre per gli altri due componenti di vertice è pari all'80 per cento del Presidente del Consiglio fiscale. Se la natura parlamentare del guardiano fiscale istituito in Italia lo rende simile al *Congressional Budget Office*, la durata dell'incarico per il Presidente e i due consiglieri è pari a sei anni e, a differenza del suo omonimo americano, non è rinnovabile.

Nel caso del Consiglio fiscale italiano, esaminando il disposto della Legge Costituzionale, le disposizioni del *Fiscal Compact*, nonché il Regolamento UE n. 473/2013 relativo al *Two-Pack*, all'Ufficio Parlamentare di bilancio vanno attribuite alcune competenze, tra cui si ricorda l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica. Giova osservare come all'organismo vengano attribuiti compiti di sorveglianza sia *ex-ante* sia *ex-post*. In riferimento a queste attribuzioni la legge rinforzata del dicembre 2012, anziché rimandare all'ordinamento

iniziò a essere percepito con crescente ostilità da parte del governo. Quest'ultimo prima ridusse i fondi per il funzionamento del Consiglio fiscale. In un secondo tempo ridefinì il mandato del guardiano fiscale in senso restrittivo e al fiscal council venne attribuito un ruolo sempre più marginale finché nel 2011 l'organismo non venne completamente smantellato e le sue funzioni vennero rimesse ad un organismo composto dal governatore della banca centrale ungherese e dal presidente della Corte dei conti. Cfr (Landi, 2012).

europeo, ribadendo quanto previsto dalla Legge costituzionale, ha chiarito con maggiore dettaglio alcune indicazioni. Pertanto, l'Ufficio Parlamentare di bilancio effettua analisi e verifiche in merito:

- 1) alle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica;
- 2) riguardo l'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo;
- 3) gli andamenti di finanza pubblica, anche per sotto-settore; quindi non solo a livello di Stato centrale, ma effettuando supervisioni sugli enti locali;
- 4) l'attivazione e l'utilizzo di alcuni istituti previsti dal nuovo quadro di regole europee -in particolare, il meccanismo correttivo e l'autorizzazione in caso di eventi eccezionali-
- 5) la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo.³³²

Di particolare rilievo è il fatto che tali funzioni vengano svolte secondo le proprie stime presupponendo precise competenze analitiche da esercitare in modo indipendente rispetto alle valutazioni del Governo. Questo non vuol significare un depotenziamento o una sovrapposizione con i Dipartimenti ministeriali, in particolare con la Ragioneria Generale dello Stato e con il Dipartimento del Tesoro.

³³² L'analisi di sostenibilità sul lungo periodo, in base a quanto specificato dal codice di condotta del Patto di Stabilità, deve essere svolta nell'aggiornamento annuale del Programma di Stabilità. Si veda XVII legislatura, L'istituzione dell'Ufficio Parlamentare di bilancio, Servizio del bilancio del Senato, n.b 2, Aprile 2013.

L'Ufficio Parlamentare di bilancio, da questo punto di vista, non ha alcuna delega per una conduzione *attiva* della politica di bilancio. È infatti il medesimo Governo a rimanere responsabile dinanzi al Parlamento per gli indirizzi della politica economica e, per l'esercizio delle sue valutazioni, si serve di precise strutture ministeriali come quelle menzionate precedentemente, le quali rispetto al Consiglio fiscale sono emanazione dell'indirizzo governativo, in particolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e ad esso rispondono gerarchicamente³³³. Naturalmente il fatto che l'analisi *ex-ante* delle regole di bilancio prevista dall'Ufficio Parlamentare sia da ricondursi al rafforzamento della *governance* comunitaria, con scenari anche alternativi rispetto a quelli effettuati dalle strutture dipartimentali del Tesoro, implica che sul lungo periodo vi sia un processo di convergenza tra i due quadri previsionali a beneficio del controllo effettuato dalle istituzioni parlamentari³³⁴. Qualora l'organismo esprima valutazioni divergenti rispetto a quelle del governo, sarà quest'ultimo, infatti, a dover riferire alle Camere per illustrare i motivi delle proprie

³³³ Pertanto, riprendendo quanto detto precedentemente, se il fiscal council non ha un potere giurisdizionale e un'attribuzione delle proprie funzioni in campo legislativo quale quella esercitata *ex-post* dalla Corte dei conti, rispetto ai dipartimenti ministeriali esso non ha un ruolo politico-amministrativo, con ciò non implicando affatto una duplicazione delle strutture e dei compiti svolti. Si veda Cabras, D. (2012). *Un Fiscal Council in Parlamento?*. Federalismi. it, (20).

³³⁴ Il Parlamento dovrebbe essere il beneficiario di una comparazione tra l'analisi condotta dall'Esecutivo e quella svolta dal fiscal council.

valutazioni. Sarà poi compito del Parlamento a chiedere correzioni o a proporre soluzioni alternative a quelle dell'esecutivo.

Per quanto attiene le verifiche *ex-post*, le funzioni assegnate al Consiglio fiscale sono di monitoraggio e riguardano sia gli andamenti di finanza pubblica, sia l'utilizzo di alcune regole che sono previste direttamente dal *Fiscal Compact*, quali il monitoraggio sul saldo del conto consolidato della Pubblica Amministrazione, per cui il conto consolidato deve essere tendenzialmente in pareggio. La regola, pertanto, è rispettata se l'indebitamento converge verso l'obiettivo di bilancio di medio termine, con un limite inferiore di -0,5% per Paesi con un rapporto di debito su PIL maggiore del 60% e -1% per Paesi con un rapporto inferiore al 60%³³⁵.

L'Ufficio Parlamentare di bilancio fornisce, quindi, un contributo assai rilevante che attiene alla coerenza tra obiettivi e politiche, all'osservanza delle regole estesa in corso di esercizio oltre che alla programmazione. Inoltre esso può aumentare la trasparenza dell'informazione disponibile sui conti pubblici permettendo un controllo maggiore delle politiche secondo il dettato dei parametri economici definiti dall'ordinamento europeo e, tramite legge rinforzata, dalla legislazione nazionale. La capacità dell'organismo indipendente

³³⁵ Come si è detto in precedenza il monitoraggio comprende anche il funzionamento dei meccanismi correttivi automatici, in particolare l'utilizzo delle clausole di salvaguardia

di conseguire questi risultati è, tuttavia, direttamente connessa, non solo con le funzioni a esso assegnate, ma anche con la sua effettiva indipendenza e con la disponibilità di risorse umane e finanziarie adeguate³³⁶.

1.4 I fiscal council nell'esperienza degli Stati membri dell'UE

Nel corso degli ultimi anni l'Unione Europea ha più volte verificato la difficoltà, da parte dei Paesi membri, di assicurare il rispetto del Patto di Stabilità. Diversi Stati europei hanno introdotto, prima della crisi o durante la recessione mondiale, istituzioni fiscali espressamente raccomandate in alcuni documenti ufficiali della Commissione Europea³³⁷. Tra gli Stati europei che si sono dotati di *fiscal council*, va ricordata la Svezia nel 2007, l'Ungheria nel 2008 la Gran Bretagna nel 2010 il Portogallo e l'Irlanda nel 2011.³³⁸ Tuttavia in questi casi è il legislatore nazionale che ha effettuato disposizioni

³³⁶ Per la dotazione finanziaria dell'Ufficio viene stabilita in favore di ciascuna Camera un'autorizzazione di spesa annuale di 3 miliardi di euro, che può essere rideterminata esclusivamente tramite la legge di bilancio sentito il parere del Consiglio fiscale.

³³⁷ European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, *Public Finances in EMU*, 2011

³³⁸ Occorre precisare come in Europa, storicamente, le prime istituzioni indipendenti che si occupano di politica fiscale hanno origine negli anni 40 e 50, come nel caso del Central Plan-bureau olandese istituito nel 1947 o il tedesco Working Party on Tax revenue Forecasting nel 1955. Il primo nacque per fronteggiare con elaborazioni economiche il periodo della ricostruzione economica nell'immediato secondo dopoguerra, mentre il secondo venne creato a seguito di un contenzioso sorto tra il Ministero delle finanze e l'amministrazione pubblica in merito alle previsioni di gettito fiscale. Entrambi, a differenza del CBO statunitense, nacquero quindi come istituzioni extra-parlamentari, volte a dare centralità all'esecutivo.

consapevoli, in totale autonomia, riconoscendo nuovi strumenti di disciplina in una fase di crisi della sostenibilità finanziaria³³⁹. L'introduzione di guardiani fiscali, ormai teorizzati nella letteratura economica, con un fine complementare rispetto a quello sui parametri economici, in particolare sul debito rispetto al PIL e sul deficit pubblico, non ha esposto tali scelte ad un *dilemma di legittimità*³⁴⁰ democratica perché si è trattato di evoluzioni legate a impellenze interne, effettuate con scelte mature, indipendentemente dall'ambito di suddivisione di tipo parlamentare o, più diffusamente negli Stati europei, di carattere extra-parlamentare. Visto che il requisito che contraddistingue tali organismi non è tanto la loro istituzione presso le assemblee legislative ma, piuttosto, la loro autonomia dall'indirizzo politico, nel solco di un pluralismo garantito dai controlli e contrappesi istituzionali (i.e. *check and balances*³⁴¹)

³³⁹ Un caso particolare è il Consiglio fiscale istituito in Francia con legge organica n. 1403 del 17 dicembre 2012, approvata per adeguarsi alle prescrizioni del cd. Fiscal Compact; l'HCFP (Alto Consiglio delle finanze pubbliche) entrato in vigore nel 2013, quale organo le cui attività sono direttamente strumentali ad un più effettivo controllo parlamentare sui conti pubblici pur tuttavia è l'unico fiscal council europeo di affiliazione in capo al potere giudiziario, istituito presso la Corte dei conti francese, ed è presieduto dal Presidente della Corte dei conti stessa. Solo quattro componenti su dieci del vertice collegiale sono di nomina parlamentare.

³⁴⁰ Majone, G. (2010). Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico. *Paper dell'Osservatorio Air*, 5.

³⁴¹ La letteratura economica ha sostenuto che un alto livello di separazione dei poteri pubblici tenda ad avere effetti restrittivi sull'entità dei deficit pubblici, si veda Persson, T., & Tabellini, G. E. (2005). *The economic effects of constitutions*. MIT press.

Analisi a parte meritano, invece, le pressioni esterne esercitate dalle istituzioni europee affinché gli Stati membri ancora sprovvisti di un *fiscal council* provvedano ad allinearsi agli Stati già provvisti di questo organismo di controllo fiscale. Ciò è avvenuto in seno al processo di riforma che ha coinvolto di recente la *governance multilivello* europea e che ha visto, nell'istituzione dei guardiani fiscali, negli Stati che ne erano privi, uno strumento per migliorare la credibilità del bilancio, rafforzando così la capacità degli stessi di rispettare gli equilibri di finanza pubblica. La scarsa affidabilità delle previsioni macroeconomiche, testimoniate dall'esempio greco che evidenzia come la sorveglianza multilaterale e i parametri economici non siano sufficienti a garantire un grado minimo ed efficace di disciplina fiscale, hanno creato i presupposti affinché venissero normate una serie di fattispecie nell'ambito della *governance* multilivello. A partire dai cinque regolamenti, nei quali viene irrobustito il controllo sul debito pubblico con un rafforzamento del braccio preventivo e di quello correttivo e l'introduzione del Semestre Europeo, e dalla direttiva 85 del novembre 2011 (*Six-Pack*) che introduce più trasparenza e autonomia per gli istituti nazionali di statistica, viene introdotto come elemento necessario sull'osservanza delle regole del bilancio la costituzione di un *fiscal council* nazionale che gli Stati membri dell'Unione Europea hanno implementato con dispositivi normativi di carattere nazionale fra il

2013 e il 2014. Con il successivo *Fiscal Compact* viene rafforzata l'istituzione dei *fiscal council* per gli Stati europei che ne erano privi, passando da un input normativo di tipo comunitario quale la direttiva del *Six-Pack* ad un input quale è il *Fiscal Compact*, di natura intergovernativa e sovra-europea.

Il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'Unione economica e monetaria (TSCG) dispone che i *fiscal council* debbano vigilare sulle regole fiscali, in particolare sull'Obiettivo di bilancio di Medio Termine³⁴² fatte salve le circostanze eccezionali³⁴³. La Commissione Europea, inoltre, sulla base di alcuni lavori in materia di *fiscal council*, ha proposto e poi fatto adottare dal Consiglio *Ecofin*³⁴⁴ alcuni requisiti essenziali da soddisfare per il riconoscimento di tali organismi, quali indipendenza, personale, funzioni e risorse finanziarie. Non ultimo, il Regolamento UE n.386, entrato in vigore nel 2013 in tutti gli Stati membri della zona euro che ribadisce, sotto il profilo della normativa comunitaria, l'obbligo di sorveglianza delle regole fiscali da parte di questi organismi indipendenti, stabilendo come i documenti di programmazione da parte degli Stati (e.g. per l'Italia il DEF, Documento di Economia e Finanza) debbano avere l'approvazione di

³⁴² art.3, c. 1 TSCG

³⁴³ art.3, c. 2 TSCG

³⁴⁴ Consiglio di Economia e Finanze composto dai Ministri dell'economia e delle finanze degli Stati dell'Unione Europea.

questi organismi indipendenti, oltre a quella prevista dalla Ragioneria Generale dello Stato³⁴⁵. Qualora i Governi nazionali non intendano adeguarsi alle valutazioni effettuate dai guardiani fiscali in merito all'attivazione e implementazione di meccanismi automatici di correzione degli scostamenti presentati dal bilancio, incluso il meccanismo delle clausole di salvaguardia legate al verificarsi di eventi eccezionali per spese eccedenti le stime, i governi stessi saranno tenuti a spiegare pubblicamente le ragioni del loro operato³⁴⁶.

La risposta dell'Unione Europea alla recente crisi economica non si è esaurita esclusivamente nell'irrigidimento di taluni parametri ma ha contemplato anche strumenti che rafforzerebbero quei vincoli esterni rendendo taluni *fiscal council*, in quei Paesi dove prima non esistevano, organismi necessari in base ad una norma comunitaria. Ad essi vengono affidati compiti di previsione e di monitoraggio delle

³⁴⁵ La centralizzazione dei poteri solitamente viene letta come sbilanciamento a favore dell'esecutivo, ma occorre ricordare la rilevanza che assume l'amministrazione all'interno dei poteri dello Stato nei paesi di civil law. La Ragioneria Generale appartiene all'amministrazione pubblica ed è uno snodo difficilmente controllabile visto che nei suoi uffici si scrivono materialmente gli interventi, con richieste di spesa dalle provenienze più disparate sui diversi livelli di governo. A tal riguardo si veda Damonte, A. (2012). Nuova governance fiscale e Parlamento.

³⁴⁶ Il Fiscal compact all'articolo 5 comma 2 dispone che siano gli Stati firmatari, sulla base di principi comuni stabiliti dalla Commissione, a discostarsi dall'obiettivo di medio termine per cause eccezionali. La Commissione tra i principi comuni prevede che gli organismi indipendenti di politica fiscale si possano esprimere in merito all'attivazione del meccanismo di correzione alla presenza delle circostanze che giustificano l'attivazione delle clausole di salvaguardia, cause legate a eventi eccezionali. La Commissione ha inoltre prescritto che, qualora la posizione degli Stati differisca da quella espressa dai guardiani fiscali, devono motivarne pubblicamente le ragioni.

finanze pubbliche e, al tempo stesso, la certificazione delle previsioni di bilancio. Ci si potrebbe chiedere se questo ruolo non sia in un certo senso sovrapponibile alla vigilanza esercitata da un organo comunitario quale la Commissione Europea ma, d'altra parte, la spinta esterna nei confronti degli Stati affinché si dotassero di istituti indipendenti di politica fiscale non significa che questi organi siano sovra-statali: i *fiscal council* hanno natura *county-specific*, ossia è necessario tenere conto degli aspetti relativi al Paese osservato³⁴⁷ (e.g.l'assetto costituzionale, le procedure di bilancio e il ruolo del Parlamento nel processo di bilancio). È utile ricordare, inoltre, che sono costituiti mediante legislazione nazionale. Tuttavia la Commissione, come dimostra il caso greco, non sempre è riuscita a svolgere la sorveglianza multilaterale e la pressione esterna necessaria a rendere pienamente efficienti i *fiscal council*. L'istituzione di questi organi all'interno degli Stati, tuttavia, mira a rafforzare delle politiche di bilancio, con un approccio non lontano dal metodo neo-funzionalista della Commissione UE. Tale metodo è compatibile con un criterio assai presente nell'integrazione economica europea per il quale la burocratizzazione degli Stati europei consisterebbe nel far prendere le decisioni più significative da parte di

³⁴⁷ La stessa definizione inerente gli obiettivi di bilancio di medio termine è stabilita con riferimento alle condizioni di ciascun paese, tenendo conto delle peculiarità che caratterizzano la situazione del suo bilancio e delle potenzialità di crescita economica del Paese di riferimento.

ristretti organi tecnici di tipo *command and order*, oppure da gruppi di élite politiche più intensamente interessate delle relative questioni. In questo modo vi sarebbe una costante tensione, che non può essere evitata tra il controllo a democrazia deliberativa delle politiche pubbliche, incluse le politiche di implementazione, e le regolazioni stesse delineate da ristretti gruppi di esperti e tecnici³⁴⁸.

³⁴⁸ M. Shapiro, *Deliberative, Independent Technocracy versus Democratic Politics: Will the Globe Echo the E.U*, Berkeley Law Scholarship, n.1/2004.

CONCLUSIONI

Una ricostruzione del federalismo fiscale degli Stati Uniti, che ripercorre le tappe dalle riforme di A. Hamilton fino ai giorni nostri, consente di elaborare un paradigma di analisi utile allo studio delle istituzioni finanziarie europee.

La comparazione risulta, certamente, complessa e talvolta appare poco organica. Ciò è dovuto, *in primis*, alla distanza tra l'ordinamento statunitense e quello europeo che impone continui cambi di registro. Se il focus principale della comparazione è quello dello Stato Federale americano in relazione all'UE e gli Stati membri, talvolta si è costretti a cambiare registro e considerare il singolo Stato europeo e i suoi relativi livelli federali in riferimento all'intero sistema USA. Tendenza, questa, necessaria se si considera la difficile collocazione istituzionale a livello di modellistica dell'UE.

Una prima evidenza è quella relativa ai salvataggi operati dal Governo centrale: dagli inizi del XIX. sec non si registrano salvataggi a favore di Stati membri e governi locali (si ricorda il salvataggio del Distretto della Columbia operato però in forza di una clausola costituzionale³⁴⁹) in bancarotta, si afferma, pertanto, una norma di “no

³⁴⁹ Raven-Hansen, P. (1974). Congressional Representation for the District of Columbia: A Constitutional Analysis. Harv. J. on Legis., 12, 167.

bailout” in via politica dato che non esiste una clausola di questo tipo in Costituzione. Gli Stati membri, considerato questo contesto adottano norme che pongono un freno all’indebitamento, con effettività e modalità differenti per ogni Stato. Ciò avviene come segnale politico ovvero come segnale ai mercati finanziari; l’esperienza statunitense presenta uno scenario con diverse similitudini fattuali a ciò che si è verificato negli Stati membri dell’UE alla vigilia dell’entrata in vigore e della trasposizione nell’ordinamento interno del Fiscal Compact.

Il Fiscal Compact sancisce che il debito strutturale degli Stati aderenti non deve eccedere dello 0.5% del PIL nominale di ogni rispettivo Stato³⁵⁰.

Aspetto principale, pertanto, è la contestualizzazione dei vincoli in un determinato sistema giuridico. Considerate le differenze peculiari tra il sistema UE e degli Stati membri con il sistema statunitense, è utile trarne un paradigma generale di sistema fiscale per migliorarne l’efficacia.

L’esperienza statunitense suggerisce che il percorso intrapreso dall’UE, attraverso cui le regole sono state adottate e imposte, potrebbe rivelarsi critico nella sua piena applicazione e, inoltre, regole fiscali di questo tipo dovrebbero essere accompagnate da una riforma fiscale che

³⁵⁰ Art. 3 lett (b) Treaty On Stability, Coordination And Governance In The Economic And Monetary Union

crei un fondo comune a livello comunitario per il supporto e la ricapitalizzazione del sistema bancario.

È necessario analizzare questi tre aspetti distintamente.

Gli Stati membri degli Stati Uniti sono “sovrani” rispetto al loro debito. Questo comporta due aspetti: da un lato, il Governo Federale non autorizza il debito e non può nemmeno costringere uno Stato a contrarre debito. Benché gli Stati, nel XX sec., risposero in maniera simile a un problema comune, queste regole fiscali furono adottate autonomamente e furono attuate indipendentemente dal Governo centrale. Dall’altro lato gli Stati non dispongono di un meccanismo istituzionale che consenta loro di ricorrere al Governo federale in caso di difficoltà di copertura del debito contratto. Il Governo federale può placare i mercati con iniezioni di capitale ma la natura di questi trasferimenti è del tutto discrezionale e non indirizzata alle casse dei governi locali ma ai mercati. Un intervento di questo tipo è l’ARRA (American Recovery and Reinvestment Act) del 2009, un pacchetto di stimolo economico promulgato dal Presidente Obama, le misure quantificabili in un impegno di US\$ 787 miliardi prevede sgravi fiscali, prestazioni di disoccupazione, disposizione di assistenza sociale, assistenza in materia di istruzione, sanità. Una disposizione di questo tipo, emanata in un momento di crisi economica generale, porta beneficio a tutti gli Stati ma, chiaramente, non è indirizzata a nessuno

di esso³⁵¹. Il contesto costituzionale statunitense è, perciò, molto distante da ciò che hanno previsto i leader europei per l'eurozona: i freni all'indebitamento sono autorizzati dall'Unione e imposti dalla Corte di Giustizia europea e della Commissione Europea. Le differenze sono peculiari per due aspetti fondamentali.

L'evidenza empirica ci insegna che la gestione e l'imposizione del limite al debito, se gestita dalle istituzioni locali, risulta essere più incisiva rispetto a una gestione centralizzata e che, inoltre, i vincoli all'indebitamento gestiti dal Governo centrale risultano più fragili rispetto a quelli adottati in un contesto decentralizzato³⁵². L'esperienza del Patto di Stabilità e Crescita dimostra come, una volta che uno Stato viene meno al parametro imposto, l'applicazione negli altri Stati risulta meno credibile; fattispecie non ravvisabile in caso di norme adottate autonomamente da ogni singolo Stato.

Senza dubbio, l'intensità e la traumaticità della crisi vissuta dagli Stati membri dell'UE, poteva indurre ad azioni politiche individuali dei singoli Stati per andare a contenere la situazione debitoria come avvenne negli Usa nel XIX sec.

³⁵¹ (“EPA Information Related to the American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (Recovery Act) | US Environmental Protection Agency,” n.d.)

³⁵² Henning, C. R., & Kessler, M. (2012). Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union.

Le profonde differenze tra i vari Paesi membri e le conseguenti risposte differenti ad essa, tuttavia, avrebbero prodotto parametri di tolleranza del debito molto variabile all'interno dell'Unione.

Il secondo aspetto da considerare è la relazione che intercorre tra il Governo centrale e gli Stati membri all'interno di una unione fiscale. A partire dalla riforma di A. Hamilton il debito federale è stato sostenuto dall'intero sistema, incluso un ampio potere fiscale, mentre in materia di tassazione e spesa è preminente il ruolo del singolo Stato. I trasferimenti fiscali operati dal Governo centrale tra diverse aree, a seconda delle necessità del momento, seguendo la teoria della "Optimal Currency Area"³⁵³ ha consentito di operare stabilizzazioni macroeconomiche ingenti, impossibili, per l'ammontare delle operazioni, a un singolo Stato. Il ruolo di stabilizzatore macroeconomico del Governo federale è, pertanto, molto più importante di quello locale. Da questo aspetto possiamo notare come la rigidità imposta a livello statale dai vincoli costituzionali al bilancio è pareggiato dalla flessibilità fiscale del Governo centrale. L'evidenza storica, ancora una volta, mette in luce

³⁵³ Sul concetto teorico di Optimal Currency area si veda su tutti: Mundell, R. A. (1961). *A theory of optimum currency areas*. The American economic review, 51(4), 657-665. Per l'area europea e le problematiche derivanti dalla categorizzazione di questa come una Optimal Currency Area si veda, ex multis: Boone, L., & Maurel, M. (1999). An optimal currency area perspective of the EU enlargement to the CEECs (No. 2119). CEPR Discussion Papers; Canzoneri, M. B., & Rogers, C. A. (1990). Is the European Community an optimal currency area? Optimal taxation versus the cost of multiple currencies. The American Economic Review, 419-433; Masciandaro, D., & Romelli, D. (2017). Optimal Currency Area and European Monetary Membership: Economics and Political Economy.

come a partire dal 1930 il bilancio federale abbia aiutato a stabilizzare l'economia nazionale in modo contro ciclico. Potere, quello di intervenire con manovre contro cicliche, non in capo all'UE; introdurre stretti vincoli al bilancio in mancanza di un potere centrale in grado di riallocare le risorse fiscali in caso di shock asimmetrici, in un contesto monetario come quello dell'UE, appare come una scelta, sicuramente, azzardata.

L'Unione europea si trova, pertanto, a dover conciliare due aspetti fiscali: da un lato l'utilizzo di uno strumento costituzionale proprio degli Stati membri, come il vincolo posto al bilancio e, dall'altro, la creazione di uno strumento, comune a tutti gli Stati membri dell'unione monetaria, finalizzato a creare uno strumento per operare politiche contro cicliche.

Uno strumento di questo tipo, tuttavia, prevede un budget nettamente superiore rispetto a quello attuale. I due aspetti presentano alcune criticità: applicare politiche comunitarie contro cicliche che abbiano effetto solamente su determinati territori pone problemi di applicabilità negli Stati interessati e di coordinazione con gli Stati esclusi dalla eventuale manovra. Creare un organo di questo tipo richiede una maggiore coesione politica poiché si aprono problematiche relative alla trasparenza (*e.g* chi calcola l'entità delle manovre e valuta l'entità di

queste? Chi garantisce la coerenza di queste manovre all'interno dell'Unione).

Questo aspetto è stato ampiamente dibattuto e mette in luce come l'architettura finanziaria europea sia ancora immatura e non pienamente efficiente rispetto all'obiettivo posto dal TSCG.

Il sistema bancario e dei mercati finanziari è un altro elemento da valutare nello studio del contesto in cui i vincoli posti per legge al bilancio operano.

Negli Stati Uniti la regolamentazione bancaria è meno frammentata rispetto all'UE poiché in capo al Governo federale. Stabilizzare il sistema bancario è sempre stata prerogativa del Governo centrale e, negli ultimi secoli, non si sono registrate larghe manovre o salvataggi di banche in capo agli Stati membri. Il controllo e la regolamentazione del sistema bancario, pertanto, non entra in conflitto con i vincoli alla spesa poiché regolamentati da due livelli istituzionali differenti. Nell'Unione monetaria europea, invece, l'armonizzazione del sistema bancario non è ancora maturo e l'impegno economico di eventuali salvataggi è ancora prerogativa nazionale.

L'adozione dei vincoli costituzionali al bilancio collide con la necessità di attuare manovre macroeconomiche indirizzate al sistema bancario, essendo questi due aspetti propri degli Stati membri e, non come negli Stati Uniti, afferenti a due livelli istituzionali separati. Per

tali motivazioni è auspicabile una unificazione del sistema bancario europeo accompagnata dalla creazione di un sistema di salvataggio comune, conducendo così a un sistema fiscale sempre più unificato e in capo solamente allo Stato federale³⁵⁴.

In conclusione paiono allora due i dilemmi “aperti” e sui quali il governo europeo *in primis* non sembra aver dato risposte adeguate alla congiuntura economica: un dilemma di *legittimità* che riprende la tripartizione fornita da *Habermas* in merito alla crisi dello Stato interventista³⁵⁵ e un dilemma *economico*, di natura prevalentemente tributaria.

In altre parole sembra doveroso chiedersi quali istituzioni -e in quali dimensioni territoriali - siano preposte a esercitare un controllo sulle imposte e sulle relative regole fiscali. Rispondendo a questo quesito si scioglierebbero molte delle implicazioni lasciate irrisolte dal *Fiscal Compact* che ha portato a tensioni, sia per via delle modalità di recepimento delle varie legislazioni statali sia per le asimmetrie generate tra governi locali e nazionali. I processi di rappresentanza politica si sono pluralizzati nelle società odierne. In questo senso sarebbe

³⁵⁴ Posen, A. S., & Véron, N.(2009). *A solution for Europe's banking problem*. Bruegel.

³⁵⁵ Le altre due partizioni fornite dall'esponente della Scuola di Francoforte sono la crisi fiscale tra le due parti del bilancio e la crisi di razionalità dovuta all'incapacità di fornire da parte dei poteri pubblici continue fasi di accumulazione e di crescita economica. A tal proposito si veda *Habermas, J. (1975). Legitimation Crisis Pa Txt (Vol. 519). Beacon Press.*

auspicabile una maggior rappresentanza delle singole comunità basata sul principio di sussidiarietà, con una processualizzazione che vada dai livelli inferiori di *governance* verso quelli di vertice. Senza la necessaria rappresentanza che appalesi l'emblema dell'autonomia legislativa e del carico di legittimità che ella si porta con sé, difficilmente i cittadini dei vari Stati potranno concorrere alle decisioni politiche prese in sedi sovranazionali. In tal senso per adempiere al comando impersonale della norma o a quello personale della decisione occorrerebbe un riscontro volontaristico della società. Riprendendo la concezione di "costituzione materiale" formulata in dottrina dal Mortati, è la società -intesa come categoria pre-statuale, come limite al potere e garanzia dei diritti- ad affidare allo Stato la disciplina dei rapporti economici.

Ultimo aspetto da considerare è quello relativo ai *fiscal council*. Il *Fiscal Compact*, con la sua implementazione, ha portato all'istituzione dei Consigli Fiscali. Tali istituzioni, funzionalmente e finanziariamente autonome e indipendenti dal potere politico hanno la funzione di infrangere il monopolio informativo, il loro compito è quello di redigere valutazioni indipendenti sulla politica di bilancio pur non avendo ruolo nell'implementazione della stessa. I Consigli fiscali si differenziano tra loro per numerosi aspetti, il più importante dei quali è probabilmente la loro collocazione istituzionale, parlamentare o extra-parlamentare. Da questo punto di vista l'istituzione presso le Camere nel rispetto della

relativa autonomia costituzionale dell'Ufficio Parlamentare di bilancio appare per l'Italia una scelta adatta al perseguimento dell'introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio e, allo stesso tempo, in garanzia di un equilibrio dei poteri, garantendo una forma di controllo *ex-ante* sulle decisioni degli esecutivi.

In conclusione, la condizione ordinamentale volta a trasmettere nelle legislazioni nazionali il principio di pareggio del bilancio ha dei limiti che non attengono tanto alla natura rigida o flessibile degli apparati normativi quanto ad un *vulnus* di credibilità: se nel caso americano l'impatto giuridico sull'economia ha avuto come proprio connotato un legalismo duale con lo Stato centrale e avverso tra i rispettivi Stati della federazione³⁵⁶, l'integrazione europea è avvenuta finora con una ridotta o assente discrezionalità legislativa, con rapporti di *command and control* sia a livello intergovernativo (in capo al Consiglio dei capi di Stato e di Governo) sia a livello comunitario (Commissione Europea) e con processi inversi rispetto ai meccanismi classici di sussidiarietà e di autonomia finanziaria.

Rilevanti sono i riflessi di queste riforme sul piano della forma di Stato, sia nell'accezione comunemente intesa di rapporti tra apparato governante e comunità governata, sia in relazione alla articolazione del

³⁵⁶ A tal proposito basti ricordare alla differenziazione tra Stati che osservano vincoli di tipo costituzionale e ordinario o non abbiano previsto normative in tal senso.

potere a più livelli istituzionali. Le assemblee parlamentari, in questo frangente, sono private delle proprie funzioni classiche e appaiono come meri terminali di un potere che ha altrove la sua fonte e, allargando così, ulteriormente, la forbice, già da tempo divaricata, tra governati e governanti³⁵⁷.

Le Assemblee legislative, intese come antico luogo a difesa degli interessi diffusi, potrebbero risolvere i due dilemmi succitati, sia quello fiscale sia quello di legittimità³⁵⁸. Tale dinamica di processo sembrerebbe necessaria affinché possano essere prese decisioni- sulla tassazione con le relative implicazioni su spesa pubblica e sull'indebitamento- non solo legali e legittime, ma anche legittimate dalle stesse società sulle quali i parametri economici di cui si continua a dibattere dispiegano i propri effetti.

³⁵⁷ Ruggeri, A. (2012). Crisi economica e crisi della Costituzione. Testo disponibile al sito: <http://www.giurcost.org> (consultato il 26.7. 2015).

³⁵⁸ Al contrario, l'Unione Europea dal punto di vista politico è un sistema che pur avendo istituzionalizzato il principio di rappresentanza sotto due diversi profili: il Consiglio dei capi di governo per quanto riguarda gli Stati e il Parlamento Europeo per quanto concerne i cittadini, ha solo in minima parte una competenza sul bilancio europeo, il quale attualmente ammonta circa all'1% del PIL degli Stati membri e che proviene per l'85% da trasferimenti nazionali. Pertanto l'UE può anche essere definito come un sistema che gode del principio di rappresentanza, ma privo della relativa competenza sulla tassazione e sui tributi.

BIBLIOGRAFIA

- Aidt, T. S. (1998). Political internalization of economic externalities and environmental policy. *Journal of Public Economics*, 69(1), 1–16.
- Alexander, G. S. (1989). Dilemmas of group autonomy: Residential associations and community. *Cornell L. Rev.*, 75, 1.
- Ang, A., & Longstaff, F. A. (2013). Systemic sovereign credit risk: Lessons from the US and Europe. *Journal of Monetary Economics*, 60(5), 493–510.
- Antonini, L. (2016). *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*. Il Mulino. Retrieved from <https://books.google.it/books?id=LBIbDQEACAAJ>
- Anzon Demmig, A. (2015). Un'inedita altalena nella giurisprudenza della Corte sul principio dell'equilibrio di bilancio. *Quaderni Costituzionali*, 35(3), 679–685.
- AUTIN, J.-L. (1994). Les instruments juridiques de la coopération décentralisée. *Pratique Des Échanges Culturels Internationaux: Les Collectivités Territoriales, Paris: La Documentation Française*, 28.
- Barber, B. (2003). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Univ of California Press.
- Barry Brian. (1999). Sostenibilità e giustizia intergenerazionale. *Ir*, 65–86. <https://doi.org/10.1414/11338>

- Barucci, P., Misiani, S., & Mosca, M. (2017). *La cultura economica italiana (1889-1943)*. FrancoAngeli.
- Bayoumi, T., Goldstein, M., & Woglom, G. (1995). Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from the U.S. States. *Journal of Money, Credit and Banking*, 27(4), 1046–59.
- Benson, G. C. S. (1965). *The American property tax: Its history, administration, and economic impact*. Institute for Studies in Federalism.
- Berkowitz, D., & Clay, K. (2006). The effect of judicial independence on courts: evidence from the American states. *The Journal of Legal Studies*, 35(2), 399–440.
- Betti, E. (1971). *Interpretazione della legge e degli atti giuridici: (teoria generale e dogmatica)*. A. Giuffrè.
- Beugelsdijk, M., & Eijffinger, S. C. (2005). The effectiveness of structural policy in the European Union: An empirical analysis for the EU-15 in 1995–2001. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 43(1), 37–51.
- Bifulco, R. (2012). Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio. *Rivista AIC*, 2.
- Bilancia, F. (2012). Note critiche sul cd “pareggio di bilancio.” *Rivista AIC*, 2, 2–3.

- Bilancia, F. (2014). SPENDING REVIEW E PAREGGIO DI BILANCIO. COSA RIMANE DELL'AUTONOMIA LOCALE? *Revista d'estudis Autònoms i Federals*, (20), 60–95.
- Bobbio, L. (2006). Dilemmi della democrazia partecipativa. *Democrazia e Diritto*.
- Bohn, H., & Inman, R. P. (1996). Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the US states. In *Carnegie-Rochester conference series on public policy* (Vol. 45, pp. 13–76). North-Holland. Retrieved from <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167223196000176>
- Bollens, J. C. (1957). *Special District Governments in the United States*. University of California Press.
- Bollens, S. A. (1997). Concentrated poverty and metropolitan equity strategies. *Stan. L. & Pol'y Rev.*, 8, 11.
- Book of the States 2003 | CSG Knowledge Center. (n.d.). Retrieved September 1, 2017, from <http://knowledgecenter.csg.org/kc/category/content-type/bos-2003>
- Book of the States 2016 | CSG Knowledge Center. (n.d.). Retrieved September 1, 2017, from

<http://knowledgecenter.csg.org/kc/content/book-states-2016-chapter-7-state-finance>

- Boone, L., & Maurel, M. (1999). *An optimal currency area perspective of the EU enlargement to the CEECs*. CEPR Discussion Papers.
- Bordo, M. D., Jonung, L., & Markiewicz, A. (2013). A fiscal union for the euro: Some lessons from history. *CEifo Economic Studies*, 59(3), 449–488.
- Boyne, G., Gould–Williams, J., Law, J., & Walker, R. (2002). Plans, performance information and accountability: The case of best value. *Public Administration*, 80(4), 691–710.
- Brennan Jr, W. J. (1977). State constitutions and the protection of individual rights. *Harvard Law Review*, 489–504.
- Briffault, R. (1990). Our Localism: Part I--The Structure of Local Government Law. *Columbia Law Review*, 90(1), 1–115.
- Briffault, R. (1996). *Balancing Acts: The Reality Behind State Balanced Budget Requirements*. Twentieth Century Fund Press.
- Briffault, R. (2002). Disfavored Constitution: State Fiscal Limits and State Constitutional Law. *Rutgers LJ*, 34, 907.
- Briffault, R., & Reynolds, L. (2004). *Cases and Materials on State and Local Government Law*. West Academic.
- Briffault, R., & Reynolds, L. (2016). *Cases and Materials on State and Local Government Law*. West Academic Publishing.

- Brunila, A., Buti, M., & Franco, D. (2001). *The stability and growth pact: the architecture of fiscal policy in EMU*. Springer.
- Buiter, W. H. (2003). Ten Commandments for a Fiscal Rule in the E (M) U. *Oxford Review of Economic Policy*, 19(1), 84–99.
- Bunch, B. S. (1991). The Effect of Constitutional Debt Limits on State Governments' Use of Public Authorities. *Public Choice*, 68(1/3), 57–69. <https://doi.org/10.2307/30025367>
- Buzzacchi, C. (2014). Equilibrio di bilancio versus autonomie e'Stato sociale'. *Amministrare*, (1), 49–91.
- Cabral, A. J. (1999). The Stability and Growth Pact: Main aspects and some considerations on its implementation. *The Euro-Zone: A New Economic Entity*, 19–59.
- Cabras, D. (2012). Un Fiscal Council in Parlamento? *Federalismi. It*, (20).
- Canova, F., & Pappa, E. (2006). The elusive costs and the immaterial gains of fiscal constraints. *Journal of Public Economics*, 90(8), 1391–1414.
- Canzoneri, M. B., & Rogers, C. A. (1990). Is the European Community an optimal currency area? Optimal taxation versus the cost of multiple currencies. *The American Economic Review*, 419–433.
- Carraro, F., & Zatti, A. (2012). Decentralized environmental taxation: a preliminary assessment. *Carbon Pricing, Growth and the Environment*, 11, 33.

- Cassese, S. (2003). *Lo spazio giuridico globale*. Laterza.
- Cheli, E. (2006). Lo Stato costituzionale. Radici e prospettive. Retrieved August 31, 2017, from <https://www.libreriauniversitaria.it/stato-costituzionale-radici-prospettive-cheli/libro/9788889373897>
- Chernow, R. (2016). *Alexander Hamilton*. Head of Zeus Ltd.
- Chiti, E., & Teixeira, P. G. (2013). Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis, *The. Common Market L. Rev.*, 50, 683.
- Cicero, V. (2006). *I presocratici: prima traduzione integrale con testi originali a fronte delle testimonianze e dei frammenti nella raccolta di Hermann Diels e Walther Kranz*. Bompiani.
- Ciolfi, I. (2012). I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. *Quando l'emergenza Economica Fa Saltare Gli Strumenti Normativi Ordinari*.
- Clynch, E. J., & Lauth, T. P. (2006). *Budgeting in the States: Institutions, Processes, and Politics*. Greenwood Publishing Group.
- Cocchi, S. (2014). Constitutional courts in the age of crisis. A look at the European Mediterranean area. *Federalismi.It*.
- COSTANZO, P. (2009). Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione Europea. *Facury Scalf, F; Romboli, R.; Revenga, M.(a Cura Di). Problemi e Prospettive in Tema Di Tutela*

Costituzionale Dei Diritti Sociali: Prima Giornata Internazionale Di Diritto Costituzionale: Brasile, Spagna, Italia. Milano: Giuffrè.

Craig, P. P. (2014). Economic governance and the Euro crisis: constitutional architecture and constitutional implications.

Crisafulli, V. (1985). *Stato, popolo, governo: illusioni e delusioni costituzionali*. Giuffrè.

Damonte, A. (2012). Nuova governance fiscale e Parlamento.

De Ioanna, P. (2012). La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche. *Democrazia e Diritto*.

De Tocqueville, A. (1899). *De la démocratie en Amérique* (Vol. 1). Colonial Press.

Delledonne, G., & Adams, M. (2014a). A legalization of financial constitutions in the EU? Reflections on the German, Spanish, Italian and French experiences. *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Hart Publishing, Oxford.

Delledonne, G., & Adams, M. (2014b). A legalization of financial constitutions in the EU? Reflections on the German, Spanish, Italian and French experiences. *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Hart Publishing, Oxford.

Di Plinio, G. (1998). *Diritto pubblico dell'economia*. Giuffrè. Retrieved from <https://books.google.it/books?id=Y-NdAAAACAAJ>

- Di Ruffia, P. B. (1988). *Introduzione al diritto costituzionale comparato: le "forme di stato" e le "forme di governo", le costituzioni moderne*. Giuffrè.
- Duverger, M. (1986). Pour affermir l'État de droit. *Commentaire*, (4), 708–711.
- Econometrics, C. (2011). Studies on Sustainability Issues: Green Jobs, Trade and Labour. *European Commission DG Employment*, Available at: [Http://Ec. Europa. Eu/Social/BlobServlet](http://ec.europa.eu/social/blobServlet).
- Eichengreen, B., & von Hagen, J. (1995). *Fiscal policy and monetary union: federalism, fiscal restrictions and the no-bailout rule*. CEPR Discussion Papers.
- Einhorn, R. L. (2001). Species of property: The American property-tax uniformity clauses reconsidered. *The Journal of Economic History*, 61(4), 974–1008.
- Ekins, P., & Speck, S. (2011). *Environmental tax reform (ETR): a policy for green growth*. Oxford University Press.
- Ellickson, R. C. (1998). Law and economics discovers social norms. *The Journal of Legal Studies*, 27(S2), 537–552.
- Emmerson, C., Frayne, C., & Love, S. (2001). The government's fiscal rules.
- EPA Information Related to the American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (Recovery Act) | US Environmental Protection

- Agency. (n.d.). Retrieved August 29, 2017, from <https://archive.epa.gov/recovery/web/html/>
- Fabbrini, F. (2011). Il pareggio di bilancio nelle costituzioni europee. *Quaderni Costituzionali*, 31(4), 933–934.
- Farber, D. A., & Frickey, P. P. (1991). *Law and public choice: a critical introduction*. University of Chicago Press.
- Federico, L. (2016). *Lo Stato sociale condizionato: Stabilità e crescita nell'ordinamento*. G Giappichelli Editore.
- Friedrich, C. J. (1941). Constitutional government and democracy; theory and practice in Europe and America.
- Frug, G. E. (1984). The city as a legal concept. In *Cities of the Mind* (pp. 233–290). Springer.
- Frug, G. E., & Barron, D. J. (2013). *City bound: How states stifle urban innovation*. Cornell University Press.
- Frug, G. E., Ford, R. T., & Barron, D. J. (2006). *Local government law*. West Group.
- Galetta, D. (2013). La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. *RIVISTA ITALIANA DI DIRITTO PUBBLICO COMUNITARIO*, 2013(5–6), 1175–1188.
- GALIZIA, M. (2007). Forme di stato e forme di governo. *Nuovi Studi Sul Pensiero Di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano.

- Garrett, E., Graddy, E. A., & Jackson, H. E. (2008). *Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget Policy*. Cambridge University Press.
- Giannini, M. (1950). Prefazione a Burdeau G. *Il Regime Parlamentare Nelle Costituzioni Europee Del Dopoguerra*.
- Gillette, C. P. (1988). Plebiscites, participation, and collective action in local government law. *Michigan Law Review*, 86(5), 930–988.
- Gillette, C. P. (1994). *Local Government Law: Cases and Materials*. Little, Brown.
- Gillette, C. P. (2008). Fiscal Home Rule. *Denv. UL Rev.*, 86, 1241.
- Gillette, C. P., & Thomas, D. (1987). Hopkins. 1987. Federal user fees: A legal and economic analysis. *Boston University Law Review*, 67(5), 795–874.
- Grossi, P. (2002). Globalizzazione, diritto, scienza giuridica. *Il Foro Italiano*, 151–152.
- Gupta, M. S., & Yläoutinen, M. S. (2014). *Budget Institutions in Low-Income Countries: Lessons from G-20*. International Monetary Fund.
- Habermas, J. (1975). *Legitimation Crisis Pa Txt* (Vol. 519). Beacon Press.
- Hallerberg, M., & Von Hagen, J. (1997). *Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union*. National Bureau of Economic Research.

- Handlin, O., & Handlin, M. F. (1969). *Commonwealth: A Study of the role of Government in the American Economy: Massachusetts, 1774-1861* (Vol. 734). Belknap Press.
- Hayward, J., & Richet, I. (2014). Réglementations européennes et politiques sociales nationales: le grand écart. *Pouvoirs*, (2), 101–120.
- Hemming, R., & Kell, M. (2001). Promoting fiscal responsibility: transparency, rules and independent fiscal authorities.
- Henning, C. R., & Kessler, M. (2012). *Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union* (Working Paper Series No. WP12-1). Peterson Institute for International Economics. Retrieved from <https://ideas.repec.org/p/iie/wpaper/wp12-1.html>
- Howe, F. C. (1906). *The city, the hope of democracy*. New York, C. Scribner's sons.
- Hutchinson, A. C., & Green, L. J. (1989). *Law and the Community: The End of Individualism?* Carswell.
- Inman, R. P. (2003). Transfers and bailouts: Enforcing local fiscal discipline with lessons from US federalism. *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, 35, 45–47.
- Jolls, C., Sunstein, C. R., & Thaler, R. H. (1998). A behavioral approach to law and economics.

- Kasperek, A., Deutsch, K., Runge, J., & Mayer, T. (2011). Fiscal policy in US states. *Current Issues*.
- Kaul, I., & Mendoza, R. U. (2003). Advancing the concept of public goods. *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, 78, 95–98.
- Kelly, A. H., & Harbison, W. A. (1963). *The American Constitution: its origins and development* (Vol. 1). Norton.
- Kelsen, H. (1981). La giustizia costituzionale (1928).
- Kennedy, S., Robbins, J., & Delorme, F. (2001). The role of fiscal rules in determining fiscal performance.
- Kiewiet, D. R., & Szakaty, K. (1996). Constitutional limitations on borrowing: An analysis of state bonded indebtedness. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 12(1), 62–97.
- Kliemt, H. (1993). On justifying a minimum welfare state. *Constitutional Political Economy*, 4(2), 159–172.
- Kopits, M. G., & Symansky, M. S. A. (1998). *Fiscal policy rules*. International monetary fund.
- Ladd, H. F., & Yinger, J. (1991). *America's ailing cities: Fiscal health and the design of urban policy*. JHU Press.
- Landi, L. (2012). Fiscal council: una comparazione internazionale e il caso italiano. *Atti Del Seminario «La Nuova Governance Fiscale*

Europea. Fiscal Pact, Cornice Europea e Modifiche Costituzionali in Italia: Problemi Aperti e Prospettive», LUISS Guido Carli, 9.

Leblond, P. (2006). The political Stability and Growth Pact is dead: long live the economic Stability and Growth Pact. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 44(5), 969–990.

Leonidi, G. A. (2015). Costituzionalismo e crisi economica. I diritti sociali in Grecia. *Democrazia e Sicurezza-Democracy and Security Review*, (3).

Louis, J.-V. (2010). No-Bailout Clause and Rescue Packages, The.

Luciani, M. (2012). L'equilibrio di bilancio ei principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità. *Corte Costituzionale, Atti Del Seminario Sul Principio Dell'equilibrio Di Bilancio Secondo La Riforma Costituzionale Del.*

Lupo, N. (2012). Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge rinforzata. *Relazione Al Convegno “Dalla Crisi Economica Al Pareggio Di Bilancio: Prospettive, Percorsi e Responsabilità”*, Varenna, 20–22.

Luther, J. (2014). Il rinvio pregiudiziale di Karlsruhe sui poteri della BCE. *Quaderni Costituzionali*, 34(2), 422–424.

Madison, J. (1906). *The Writings of James Madison: 1790-1802* (Vol. 6). GP Putnam's Sons; New York.

Maduro, M. P. (2012). *A new governance for the European Union and the Euro: democracy and justice*. European University Institute, Robert

Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme.

Maguire, S., & Stupak, J. M. (2001). Tax-Exempt Bonds: A Description of State and Local Government Debt. Congressional Research Service, Library of Congress.

Majone, G. (2010). Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico. *Paper Dell'Osservatorio Air*, 5.

Marchese, C. (2016). Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali. Prospettive comparate: Germania, Spagna, Portogallo e Grecia. Retrieved from <http://www.cortecostituzionale.it/studiRicerche.do>

Masciandaro, D., & Romelli, D. (2017). Optimal Currency Area and European Monetary Membership: Economics and Political Economy.

Masson, M. P. R., & Dore, M. O. (2002). *Experience with Budgetary Convergence in the WAEMU*. International Monetary Fund.

Mathews, J., & Paul, M. (2010). *California Crackup: How Reform Broke the Golden State and how We Can Fix it*. University of California Press.

Mayer, F. C. (2014). Rebels without a Cause: A Critical Analysis of the German Constitutional Court's OMT Reference. *German LJ*, 15, 111.

- Mill, J. S. (1966). On liberty. In *A selection of his works* (pp. 1–147). Springer.
- Moak, L. L., & Hillhouse, A. M. (1975). Local Government Finance: Concepts and Practices. *Municipal Finance Officers Association of US and Canada*.
- Moore, W. S., & Penner, R. G. (1980). *The Constitution and the Budget: Are Constitutional Limits on Tax, Spending, and Budget Powers Desirable at the Federal Level?* Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Morrone, A. (2014). PAREGGIO DI BILANCIO E STATO COSTITUZIONALE. Retrieved August 31, 2017, from <http://www.rivistaaic.it/pareggio-di-bilancio-e-stato-costituzionale.html>
- Mortati, C. (1962). *Istituzioni di diritto pubblico* (Cedam). Padova.
- Mortati, C. (1973). *Lezioni sulle forme di governo*. Cedam.
- Mundell, R. A. (1961). A theory of optimum currency areas. *The American Economic Review*, 51(4), 657–665.
- Musgrave, R. A. (1941). The Planning Approach in Public Economy: A Reply. *Oxford University Press*, 55, 319–324.
- National Conference of State Legislature. (2010). NCSL FISCAL BRIEF: STATE BALANCED BUDGET PROVISIONS. Retrieved from

<http://www.ncsl.org/documents/fiscal/statebalancedbudgetprovisions2010.pdf>

Pagano, U. (1994). *Economia e diritto*. Università degli studi di Siena.

Paladin, L. (1965). *Il principio costituzionale d'eguaglianza*. Milano: Giuffrè.

Passalacqua, M. (2012). Pareggio” di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione. *Amministrazione in Cammino (Www. Amministrazioneincammino. Luiss. It)*, 12.

Peach, R. W. (2001). The evolution of the federal budget and fiscal rules.

Perez, R. (2011). La nuova disciplina del bilancio in Germania. *Giornale Di Diritto Amministrativo*, 17, 95–99.

Persson, T., & Tabellini, G. E. (2005). *The economic effects of constitutions*. MIT press.

Piancastelli, F. (2003). Equità fra le generazioni: appunti per un'analisi sociologica. *SOCIOLOGIA E POLITICHE SOCIALI*. Retrieved from

http://www.francoangeli.it/Riviste/Scheda_Rivista.aspx?IDarticolo=29616&lingua=it

Pierce, R. J., Shapiro, S. A., & Verkuil, P. R. (1999). *Administrative law and process*. Foundation Pr.

Paris, J.-C. (2011). *The future of Europe: towards a two-speed EU?* Cambridge University Press.

- Pisauro, G. (2012). La regola costituzionale del pareggio di bilancio e la politica fiscale nella Grande Recessione: fondamenti economici teorici e pratici. *Atti Del Seminario La Nuova Governance Fiscale Europea. Fiscal Pact, Cornice Europea e Modifiche Costituzionali in Italia: Problemi Aperti e Prospettive, Luiss Guido Carli, 9*.
- Porter, K. H. (1922). *County and Township Government in the United States*. Macmillan.
- Posen, A. S., & Veron, N. (2009). A Solution for Europe's Banking Problem. Retrieved August 29, 2017, from <https://piie.com/publications/policy-briefs/solution-europes-banking-problem>
- Posner, E. A., & Parisi, F. (2001). *Law and economics*. Ashgate.
- Poterba, J. M. (1996). *Do Budget Rules Work?* (Working Paper No. 5550). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w5550>
- Poterba, J. M., & Rueben, K. (1999). State fiscal institutions and the US municipal bond market. In *Fiscal institutions and fiscal performance* (pp. 181–208). University of Chicago Press.
- Poterba, J. M., & Rueben, K. S. (2001). Fiscal News, State Budget Rules, and Tax-Exempt Bond Yields. *Journal of Urban Economics*, 50(3), 537–562. <https://doi.org/10.1006/juec.2001.2233>

- Randolph, B. C. (1931). Foreign bondholders and the repudiated debts of the southern states. *American Journal of International Law*, 25(1), 63–82.
- Ratchford, B. U. (1941). *American state debts*. Duke University Press.
- Raven-Hansen, P. (1974). Congressional Representation for the District of Columbia: A Constitutional Analysis. *Harv. J. on Legis.*, 12, 167.
- Rivosecchi, G. (2012). Il cd pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione. *Rivista Telematica Dell'Associazione Italiana Dei Costituzionalisti*, (3).
- Rodden, J., Eskeland, G. S., & Litvack, J. I. (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. MIT Press.
- Rogoff, K. (1985). The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target. *The Quarterly Journal of Economics*, 100(4), 1169–1189.
- Roin, J. (2011). *Privatization and the Sale of Tax Revenues* (SSRN Scholarly Paper No. ID 1880033). Rochester, NY: Social Science Research Network. Retrieved from <https://papers.ssrn.com/abstract=1880033>
- Rosen, K. T. (1982). The impact of Proposition 13 on house prices in Northern California: A test of the interjurisdictional

- capitalization hypothesis. *Journal of Political Economy*, 90(1), 191–200.
- Rosenblum, N. L. (1998). *Membership and morals: The personal uses of pluralism in America*. Princeton University Press.
- Rubin, D. F. (1993). Constitutional Aid Limitation Provisions and the Public Purpose Doctrine. . . *Louis U. Pub. L. Rev.*, 12, 143.
- Ruffert, M. (2011). European Debt Crisis and European Union Law. *Common Market L. Rev.*, 48, 1777.
- Salazar, C. (2013). CRISI ECONOMICA E DIRITTI FONDAMENTALI—RELAZIONE AL XXVIII CONVEGNO ANNUALE DELL’AIC. *Rivista N*, 4(2013).
- Salerno, G. (2012). Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali. *Costituzione e Pareggio Di Bilancio, Il Filangieri, Numero Unico, Jovene, Napoli*.
- Sánchez, M. T. D., Symansky, M. S. A., Milesi-Ferretti, M. G.-M., Detragiache, M. E., & Di Bella, M. G. (2003). *Rules-based fiscal policy in France, Germany, Italy and Spain*. International Monetary Fund.
- Scaccia, G. (2012). La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio. *Rivista Aic*, (3).
- Scharpf, F. W. (2009). *Föderalismusreform: kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Frankfurt am Main: Campus Verlag.

- Schmidt, R. (1988). Geld und Wahrung.
- Schragger, R. C. (2011). Democracy and Debt. *Yale LJ*, 121, 860.
- Scuto, F. (2015). Il ruolo del Parlamento italiano nella formazione del diritto europeo: recenti sviluppi e criticità. *NOMOS*, 2015, 1–19.
- Seidman, H. (1975). *Politics, position, and power: The dynamics of federal organization*. Oxford University Press.
- Shea, K. (2010). Transparency Problems in the Municipal Debt Markets and Their Effect on Fiscal Condition.
- Smith, D. L., & Hou, Y. (2013). Balanced Budget Requirements and State Spending: A Long–Panel Study. *Public Budgeting & Finance*, 33(2), 1–18. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2013.12007.x>
- Sordi, B. (2003). Il “Centro di studi per la storia del pensiero giuridico moderno.” *Historia Constitucional*, (4), 449–460.
- Stark, J. (2001). Genesis of a Pact. In *The Stability and Growth Pact* (pp. 77–105). Springer.
- Sterk, S. E., & Goldman, E. S. (1991). Controlling Legislative Shortsightedness: The Effectiveness of Constitutional Debt Limitations. *Wis. L. Rev.*, 1301.
- Stewart, M. (1959). *Modern forms of government: a comparative study* (Vol. 4). G. Allen & Unwin.

- Stewart, W. H. (2016). *The Alabama State Constitution*. Oxford University Press.
- STRAMACCI, M. (1959). Contributo all'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione. *Rassegna Parlamentare*.
- Sturn, R. (2010). "Public goods" before Samuelson: interwar Finanzwissenschaft and Musgrave's synthesis. *Taylor & Francis Journals*, 17, 279–312.
- Surrey, S. S. (1985). *Tax expenditures*. Harvard University Press.
- Tappe, H. (2009). Die neue "Schuldenbremse" im Grundgesetz-- Defizite (in) der Federalismusreform II. *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, 62(21), 881.
- Tega, D. (2013). I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica.
- Thorpe, F. N. (1909). *The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and Other Organic Laws of the State, Territories, and Colonies Now Or Heretofore Forming the United States of America: New Jersey; Philippine Island* (Vol. 5). US Government Printing Office.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *University of Chicago Press*, 64, 416.
- Tosato, G. L. (2014). La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno. *Rivista Di Diritto Internazionale*, 5.

- Tuori, K. H. (2012). *The European Financial Crisis: Constitutional Aspects and Implications*.
- United States. Dept. of Justice. Office of Legal Policy. (1987). *Report to the Attorney General on the Question of Statehood for the District of Columbia*. U.S. Department of Justice. Retrieved from <https://books.google.it/books?id=ck9SAQAIAAJ>
- Van Malleghem, P.-A. (2014). (Un) Balanced Budget Rules in Europe and America.
- Von Hagen, J. (1992). *Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities*. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Commission of the European Communities.
- Von Hagen, J. (2005). Fiscal rules and fiscal performance in the EU and Japan.
- Wallis, J. J. (2005). Constitutions, Corporations, and Corruption: American States and Constitutional Change, 1842 to 1852. *The Journal of Economic History*, 65(1), 211–256. <https://doi.org/10.1017/S0022050705050084>
- Wallis, J. J., & Weingast, B. R. (2008). Dysfunctional or Optimal Institutions: State Debt Limitations, the Structure of State and Local Governments, and the Finance of American Infrastructure. *Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget Policy*, 331, 342–49.

- Weeks, G. (2016). *Soft Law and Public Authorities: Remedies and Reform*.
Bloomsbury Publishing.
- White III, J. H. (2002). Constitutional Authority to Issue Debt. *Cumb. L. Rev.*, 33, 561.
- Wildavsky, A. B. (1986). *Budgeting: a comparative theory of the budgeting process*.
Transaction Publishers.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*.
- Wilson, W. (1961). *Constitutional government in the United States*. Transaction Publishers.

GIURISPRUDENZA ESSENZIALE

- Wein v. State of New York, Wein v. State, 39 N.Y.2d 136, 383 N.Y.S.2d 225, 347 N.E.2d 586 (1976)
- Wein v. Carey, 41 N.Y.2d 498, 393 N.Y.S.2d 955, 362 N.E.2d 587 (1977)
- South Carolina v. Baker, 485 U.S. 505 (1988)
- Eakin v. State, 474 N.E.2d 62 (Ind. 1985)
- In re Okla. CAPITOL IMPROVEMENT Auth., 1998 OK 25, 958 P.2d 759
- State ex rel. Marockie v. Wagoner, 190 W. Va. 467, 438 S.E.2d 810 (1993)
- State of West Virginia ex rel. Marockie v. Wagoner, 446 S.E.2d 680
- State ex rel. W. Va. Reg'l Jail & Corr. Facility
- City of Hartford v. Kirley - 172 Wis. 2d 191, 433 N.W.2d 45
- Convention Center Authority v. Anzai , 890 P.2d 1197 (1995)
- Oklahoma City Urban Renewal Auth. v. Medical Technology & Research Auth., 4 P.3d 677 (Okla. 2000)
- State ex rel. County Comm. Of Boone Co. v. Cooke, 475 S.E 2d
- Denver Urban Renewal Auth. v. Byrne, 618 P.2d 1374 (Colo. 1980)
- Miller v. Covington Dev. Auth., 539 S.W.2d 1 (Ky. 1976)
- S. Bend Pub. Transp. Corp. v. City of S. Bend, 428 N.E.2d 217 (Ind. 1981)
- Richards v. Muscatine, 237 N.W.2d 48 (Iowa 1975).

- State ex rel. Council of Charleston v. Hall, 190 W. Va. 665, 441 S.E.2d 386 (1994)
- Robertson v. Zimmermann, 268 N.Y. 52, 196 N.E. 740 (1935)
- Dykes v. N. Va. Transp. Dist. Com., 242 Va. 357, 411 S.E.2d 1 (1991)
- Schulz v. State, 84 N.Y.2d 231, 616 N.Y.S.2d 343, 639 N.E.2d 1140 (1994)
- United States Trust Co of New York v. New Jersey, 22 Ill.431 U.S. 1, 97 S. Ct. 1505, 52 L. Ed. 2d 92 (1977)
- Bulman v. McCrane, 64 N.J. 105, 114, 312 A.2d 857, 861 (1993)
- Dieck v. Unified School District of Antigo, 477 N.W. 2d 613, 619 (Wis.1991)
- C-370/12 - Pringle
- : Sentenza n. 22 del 1968 in Giur. Cost., 1968
- Sentenza 12 del 1987 in Giur.Cost, 1987.
- Decision n. 134/2011 tribunal constitutional de Espana
- n. 1972/2012 ΣτΕ (Consiglio di Stato Greco)
- 668/2012 ΣτΕ (Consiglio di Stato Greco)
- n.464/ 2013 ΣτΕ (Consiglio di Stato Greco)
- n.602/ 2013 ΣτΕ (Consiglio di Stato Greco)
- n. 396/2011 Tribunal Constitucional Portugal
- n. 353/ 2012 Tribunal Constitucional Portugal
- n. 187/2013 Tribunal Constitucional Portugal