

NOTA GIURIDICA SUI REFERENDUM PROPOSTI SULLA LEGGE 243/2012

1. Il quadro normativo

Sia per il tramite dell'Unione europea che mediante il *Fiscal Compact* (vale a dire il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'unione economica e monetaria), il nostro Stato ha assunto alcuni obblighi che incidono sulle procedure e sui contenuti delle decisioni di finanza pubblica che per Costituzione spettano agli organi di indirizzo politico della collettività, Governo e Parlamento. Tali obblighi sono recepiti per un verso in base ai principi costituzionali che trovano applicazione nel processo di integrazione europea (essenzialmente gli artt. 11 e art. 117, comma 1, Cost.), per altro verso in virtù dei meccanismi che guidano il recepimento dei trattati internazionali e che determinano, a partire dalla riforma costituzionale del 2001, un apposito vincolo a carico delle leggi nazionali (cfr. art. 117, comma 1, Cost.). Il *Fiscal Compact* può essere definito, in modo atecnico, come un trattato internazionale di diritto "para-europeo". Infatti da un lato il *Fiscal Compact* non è una fonte di diritto europeo ed anzi si prescrive al suo interno che "il presente trattato si applica nella misura in cui è compatibile con i trattati su cui si fonda l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea", e che esso "non pregiudica la competenza dell'Unione in materia di unione economica" (cfr. art. 2, comma 2). Dall'altro lato, il *Fiscal Compact*, non solo concerne quasi l'intera platea degli Stati dell'Unione, non essendo stato sottoscritto solo dal Regno Unito e dalla Repubblica Ceca, ma soprattutto prevede obblighi ed effetti giuridici sugli Stati contraenti proprio "in qualità di Stati membri dell'Unione europea" (v. art. 1, comma 1), così come interagisce con l'ordinamento europeo, precisando e modificando l'applicazione delle normative europee relative alle politiche di bilancio nazionali, ed anche incidendo in più punti sui compiti e funzioni agli organi dell'Unione (il Consiglio, la Commissione, la Corte di Giustizia, la Banca centrale europea, il Parlamento europeo; cfr., ad esempio, gli artt. 5, 6, 7, 8, e 12).

Come tutto ciò sia effettivamente compatibile con il diritto europeo vigente, e con il quadro dei principi costituzionali che, dopo la revisione del 2012, subordinano l'osservanza del principio di equilibrio di bilancio alla sola "coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea" (art. 97, primo comma, Cost.), è questione che potrebbe pervenire al sindacato della Corte costituzionale proprio per il tramite di uno dei quesiti referendari che qui si propone (vedi il quesito n. 3).

In particolare, va ricordato che, procedendosi a una rigorosa applicazione di un obbligo di carattere "promozionale" assunto con il *Fiscal compact*, la Costituzione è stata modificata nel 2012 mediante l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012, recante la "introduzione del principio di pareggio di bilancio nella Carta costituzionale". Le disposizioni della legge costituzionale "si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014" (così secondo quanto statuito dall'art. 6 della stessa legge costituzionale), e dunque sono senz'altro già efficaci e vigenti, e dunque la legge ordinaria che è stata dettata per la relativa attuazione, cioè la legge n. 243 del 2012, può essere sottoposta a richiesta di *referendum* abrogativo. Infatti, sulla base di quanto statuito nell'art. 5 della predetta legge costituzionale, è stata approvata la legge ordinaria di attuazione del nuovo art. 81, comma 6 Cost., ovvero la legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante le "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione". Tale legge dà applicazione alla predetta riforma costituzionale interpretando il perseguimento e il conseguimento del pareggio di bilancio e dei bilanci con espresso e reiterato riferimento agli obblighi assunti in sede europea; in una sola occasione, nell'art. 8, comma 1 relativamente alla determinazione degli scostamenti rispetto al cd. "obiettivo programmatico strutturale", si fa riferimento anche a impegni internazionali esterni all'ordinamento dell'Unione europea, con specifico riferimento allo "scostamento considerato significativo dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli accordi internazionali".

2. Sull'ammissibilità dei quesiti referendari relativi alla legge n. 243 del 2012.

Circa i limiti di ammissibilità delle richieste referendarie relative alla legge n. 243 del 2012, si ritiene che quest'ultima sia sottoponibile a *referendum* abrogativi parziali che non riguardino le parti della legge che costituiscono applicazione necessaria di disposizioni costituzionali, oppure quelle norme che si riferiscono a quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione europea o comunque risultante da obblighi già assunti con trattati internazionali, ovvero non ne costituiscono l'applicazione necessitata ovvero la cui abrogazione non comporta l'inadempimento di quanto disposto o imposto dall'Unione europea o derivante da obblighi già assunti mediante trattato internazionale. Con la recente sentenza n. 88 del 2014 la Corte costituzionale ha ritenuto che "*l'impugnazione della legge n. 243 del 2012 è ammissibile, dal momento che, pur trattandosi di una legge "rinforzata", in ragione della maggioranza parlamentare richiesta per la sua approvazione, essa ha comunque il rango di legge ordinaria e in quanto tale trova la sua fonte di legittimazione – ed insieme i suoi limiti – nella legge cost. n. 1 del 2012, di cui detta la disciplina attuativa*"; e ha sottolineato anche che "*sotto il versante delle disposizioni della legge cost. n. 1 del 2012 non incorporate nella Costituzione rilevano in questa sede quelle che determinano il contenuto necessario della legge rinforzata*".

Pertanto, trattasi di legge che, se da un lato è considerata "rinforzata" in relazione al procedimento di formazione, dall'altro lato ha pur sempre "*il rango di legge ordinaria*". In particolare essa dà attuazione a taluni precetti di rango costituzionale - posti dalla Costituzione o dalla legge cost. n. 1 del 2012 - che ne determinano il contenuto necessario. E' soltanto in relazione a tale contenuto necessario, dunque, che la legge n. 243 del 2012 deve ritenersi sottratta a *referendum* abrogativo.

3. Obiettivo generale delle richieste referendarie

L'obiettivo che si intende perseguire, in via generale, è quello di sottoporre a *referendum* popolare alcune disposizioni della legge n. 112 del 2012, che - non "coperte" né da principi costituzionali, né da obblighi derivanti dall'Unione europea o da impegni assunti con trattati internazionali già vigenti - prescrivono ovvero consentono un'applicazione del principio costituzionale di equilibrio di bilancio secondo modalità e condizioni eccessivamente rigorose, e dunque comportano politiche di austerità dannose per il Paese, e in particolare per lo sviluppo e il lavoro.

In definitiva, l'obiettivo complessivo dei quesiti è dunque modificare in più punti la legge n. 243 del 2012 che ha dato attuazione al principio costituzionale di equilibrio del bilancio, ed esattamente abrogare quelle parti che prescrivono un'applicazione nazionale esasperata e pertanto ingiusta degli obblighi di bilancio assunti in sede europea.

Sinteticamente, si invitano i votanti a esprimere sulle scheda referendarie il loro "sì" ad una corretta applicazione dei vincoli europei sul bilancio, in breve a dire "**Sì alla fine dell'austerità, sì all'Europa del lavoro e dello sviluppo**".

4. I singoli quesiti.

- Quesito n. 1

Il primo quesito riguarda l'art. 3, in quelle parti in cui sia nel comma 3, che nel comma 5, lett. a, si è specificato che si considera rispettato il principio costituzionale di equilibrio dei bilanci quando in sede di programmazione finanziaria e di bilancio si assicura "*almeno*" il conseguimento dell'obiettivo a medio termine (OMT) (ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento all'OMT), così come quando, in sede di verifica effettuata nel primo dell'esercizio successivo a quello di riferimento, sia accertato che, in una delle due alternative previste, il saldo strutturale risulti "*almeno pari*" all'OMT.

Con questi due "almeno" si prescrive che il principio costituzionale di equilibrio dei bilanci si intende rispettato non solo quando si persegue una politica di bilancio rispettosa dei vincoli assunti

in sede europea, ma anche quando, sia nella programmazione finanziaria che nella valutazione delle politiche di bilancio in base ai dati di consuntivo, si intenda riferirsi a obiettivi di bilancio – cioè, più esattamente, ad un saldo strutturale di bilancio - ancora più impegnativo rispetto al conseguimento dell'obiettivo a medio termine come stabilito in sede europea.

In particolare, nell'art. 3, comma 3, si prescrive quanto segue:

“3. I documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscono, per ciascuna annualità del periodo di programmazione, obiettivi del saldo del conto consolidato, articolati per sottosectori, tali da assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo nei casi previsti dagli articoli 6 e 8. Nei medesimi documenti sono indicate le misure da adottare per conseguire gli obiettivi del saldo del conto consolidato.” (grassetto e sottolineato nostri)

Nel comma 5 si prescrive quanto segue:

“5. L'equilibrio dei bilanci si considera conseguito quando il saldo strutturale, calcolato nel primo semestre dell'esercizio successivo a quello al quale si riferisce, soddisfa almeno una delle seguenti condizioni:

a) risulta almeno pari all'obiettivo di medio termine ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo obiettivo inferiore a quello indicato dall'articolo 8, comma 1;

b) assicura il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine nei casi previsti dagli articoli 6 e 8 ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo percorso inferiore a quello indicato dall'articolo 8, comma 1.” (grassetto e sottolineato nostri)

L'abrogazione di entrambi gli “almeno” dai due articoli produce quindi la conseguenza che, nell'applicazione del principio costituzionale di equilibrio dei bilanci, quest'ultimo si consideri rispettato nel corso dell'approvazione delle decisioni nazionali di bilancio e nel corso della successiva valutazione in base ai dati di consuntivo allorché ci si riferisca all'obiettivo a medio termine come definito in conformità agli impegni assunti in sede europea, senza quindi poter aggravare gli obiettivi di bilancio così imposti.

In sostanza, questo quesito – relativo ai due predetti “almeno” – tende a eliminare quelle disposizioni che, agendo nel medesimo senso, consentono che nella definizione delle politiche di bilancio si assumano obiettivi più stringenti di quelli provenienti dall'Europa.

- Quesito n. 2.

Il **secondo quesito** concerne l'art. 4, comma 4, in relazione alle finalità per le quali la legge consente il ricorso all'indebitamento.

L'art. 4, comma 4, prescrive quanto segue:

“4. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 6, comma 6, non è consentito il ricorso all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie”.

Questa disposizione consente dunque di ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie soltanto per fronteggiare gli eventi straordinari di cui al comma 2, lett. b dell'art. 6 (“eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria del Paese”), ma non qualora si intenda procedere a tali operazioni per altre ragioni di politica economica.

Tale limite alle condizioni di ricorso all'indebitamento non risulta dalla Costituzione, né scaturisce dagli impegni assunti in sede europea né con vigenti trattati internazionali (ad esempio, con lo stesso *Fiscal Compact*).

Si tratta di una limitazione degli strumenti di azione pubblica in materia di politica economica, che non solo non trova copertura alcuna nella Costituzione, ma si pone anche in contraddizione con il dettato costituzionale. La Costituzione, infatti, consente l'indebitamento non soltanto se si

verificano eventi eccezionali, ma anche “al fine di considerare gli effetti del ciclo economico” (cfr. art. 81, comma 2, Cost.). Rispetto a tale ben più ampio campo di interventi di politica economica, dunque, l’indebitamento anche mediante operazioni relative alle partite finanziarie è costituzionalmente consentito.

- Quesito n. 3

Il **terzo quesito** riguarda l’art. 8, comma 1, in relazione al meccanismo di correzione degli scostamenti.

L’art. 8, comma 1, prescrive quanto segue:

*“1. Il Governo, nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, in base ai dati di consuntivo, verifica se, rispetto all'obiettivo programmatico, si registri uno scostamento negativo del saldo strutturale, con riferimento al risultato dell'esercizio precedente ovvero, in termini cumulati, ai risultati dei due esercizi precedenti, pari o superiore allo scostamento considerato significativo dall'ordinamento dell'Unione europea **e dagli accordi internazionali in materia**, ad esclusione degli scostamenti autorizzati ai sensi dell'articolo 6. Il Governo, qualora stimi che tale scostamento si rifletta sui risultati previsti per gli anni compresi nel periodo di programmazione, ne evidenzia l'entità e le cause e indica contestualmente misure tali da assicurare, almeno a decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in cui è stato accertato lo scostamento, il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale.”* (grassetto e sottolineato nostri).

Nella parte in cui si fa riferimento allo scostamento considerato significativo dagli accordi internazionali in materia si va al di là di quanto previsto dagli impegni assunti in sede europea – che non rinviano ad ulteriori accordi internazionali -, e al di là di quanto risulta dal *Fiscal Compact*, ove non si determina in alcun modo la “significatività” degli scostamenti, così implicitamente rinviando alla normativa di diritto europeo (v. art. 3, comma 1, lett. e), ma tale “significatività” è richiamata soltanto come il presupposto per l’attivazione automatica del meccanismo di correzione.

Con l’abrogazione di tale parte della disposizione si delimita l’attivazione del meccanismo automatico di correzione al solo verificarsi dei presupposti come definiti dall’ordinamento dell’Unione europea, così evitando anche un’interpretazione potenzialmente estensiva della vincolatività del *Fiscal Compact* rispetto alle decisioni nazionali di finanza pubblica connesse all’attivazione automatica del meccanismo di correzione.

Tra l’altro, il giudizio di ammissibilità di tale quesito potrebbe essere la sede per sottoporre alla Corte costituzionale una questione interpretativa di più ampio respiro relativa alla posizione del *Fiscal Compact* nel quadro degli obblighi assunti in sede europea e nei rapporti con i principi costituzionali, in particolare con l’art. 97, comma 1, Cost. ove si precisa che l’equilibrio dei bilanci è assicurato dalle pubbliche amministrazioni soltanto “in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea”, e non in relazione all’osservanza di obblighi assunti mediante trattati internazionali.

- Quesito n. 4:

Il quarto quesito riguarda l’art. 3, comma 2, relativamente alla rigida identificazione del principio costituzionale sull’equilibrio dei bilanci con l’obiettivo a medio termine stabilito in sede europea.

L’art. 3, comma 2, prescrive quanto segue:

“2. L'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo a medio termine.”

Tale regola impone l’esatta ed assoluta coincidenza tra il canone costituzionale relativo all’equilibrio di bilancio e l’obiettivo a medio termine (OMT) stabilito in sede europea. Tale identificazione non è imposta dalla Costituzione che, ben diversamente, prevede che le pubbliche amministrazioni assicurano l’equilibrio dei bilanci “in coerenza con l’ordinamento dell’Unione

europea". Inoltre, tale identificazione non è prevista in termini così stringenti ed automatici dal *Fiscal compact*, il quale, infatti, prevede l'impegno delle parti contraenti di assicurare la "rapida convergenza" verso il rispettivo OMT, e tenendo conto dei "rischi specifici del paese sul piano della sostenibilità", così come del fatto che i "progressi verso l'obiettivo di medio termine e il rispetto di tale obiettivo sono valutati globalmente". Tutti questi aspetti di applicazione progressiva, flessibile e per l'appunto "equilibrata" dell'obiettivo a medio termine non sono considerati dall'art. 3, comma 2, della legge n. 243 del 2012, che stabilisce invece un principio di meccanica ed assoluta coincidenza tra il principio costituzionale di equilibrio del bilancio (che, va sottolineato, non coincide con il "pareggio"), e il saldo strutturale di bilancio stabilito in sede europea quale obiettivo a medio termine.

5. La "normativa di risulta"

La normativa risultante dall'abrogazione conseguente all'approvazione dei quesiti proposti, è per ciascun quesito la seguente:

Quesito 1): nell'applicazione del principio costituzionale di equilibrio dei bilanci, quest'ultimo si considera rispettato quando è riferito al solo perseguimento dell'obiettivo di medio termine come stabilito in conformità agli impegni assunti in sede europea, non essendo più consentito in sede nazionale il perseguimento di obiettivi di bilancio più gravosi di quelli definiti in sede europea.

Quesito 2): si può ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie non soltanto per fronteggiare gli eventi straordinari definiti dalla legge.

Quesito 3): l'attivazione automatica del meccanismo di correzione rispetto ad un eventuale scostamento rispetto al saldo strutturale fissato come obiettivo programmatico, avviene soltanto quando si verificano i presupposti definiti dall'ordinamento dell'Unione europea e non anche quando ciò sia previsto da trattati internazionali.

Quesito 4): viene soppressa la regola legislativa che prescrive l'automatica e rigida identificazione del principio costituzionale di equilibrio dei bilancio con l'obiettivo a medio termine stabilito in sede europea.

6. Testo dei quesiti.

Quesito n. 1:

«Volete voi che sia abrogata la legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione", nelle seguenti parti: art. 3, comma 3, limitatamente alla parola: "*almeno*"; e art. 3, comma 5, lettera a), limitatamente alla parola: "*almeno*"?»

Quesito n. 2:

«Volete voi che sia abrogato l'art. 4, comma 4 ("*Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 6, comma 6, non è consentito il ricorso all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie.*") della legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione"?»

Quesito n. 3:

«Volete voi che sia abrogato l'art. 8, comma 1, limitatamente alle seguenti parole: “*e dagli accordi internazionali in materia*”, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante “Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’art. 81, sesto comma, della Costituzione”?»»

Quesito n. 4:

«Volete voi che sia abrogato l'art. 3, comma 2 (“*L'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo a medio termine.*”) della legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante “Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’art. 81, sesto comma, della Costituzione”?»»

7. Denominazioni dei quesiti

Le cd. denominazioni dei quesiti - che, al fine di rendere più esplicito l'oggetto della consultazione, appariranno sulle schede insieme ai quesiti stessi (ai sensi dell'art. 32, ultimo comma, legge n. 352/1970) - saranno poi definite dall'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, sentito il Comitato promotore.

In via del tutto preliminare, si possono ipotizzare le seguenti denominazioni, utilizzabili, ad esempio, anche durante la campagna referendaria:

Quesito n. 1:

Abrogare le norme che consentono di stabilire obiettivi di bilancio più gravosi di quelli definiti in sede europea.

Quesito n. 2:

Abrogare la norma che limita ai soli casi straordinari il ricorso all'indebitamento pubblico per operazioni finanziarie

Quesito n. 3:

Abrogare la norma che impone manovre correttive di bilancio quando ricorrono alcune condizioni previste da trattati internazionali

Quesito n. 4:

Abrogare la norma che identifica rigidamente e tassativamente il principio costituzionale di equilibrio dei bilanci pubblici con un obiettivo di bilancio stabilito in sede europea