

LE INFLUENZE DELLA “REGOLA D’ORO”
SULLA LEGITTIMITÀ DEMOCRATICA IN FRANCIA

SOMMARIO:

- I. Programmazione pluriennale e pareggio di bilancio: un’esigenza interna già nota
 - A. L’accentuazione del carattere pluriennale della programmazione 1 - *Una pluriennialità già vecchia*. 2 - *Uno strumento potenziato di recente*
 - B. Dalla programmazione pluriennale al pareggio di bilancio 1 - *L’ambiguità del testo*. 2 - *Il contributo della LOLF*. 3 - *Uno strumento approssimativo*
 - C. Una riforma costituzionale «sospesa» 1 - *Una costituzionalizzazione a metà procedura*. 2 - *Una norma a portata variabile*. 3 - *Un Consiglio costituzionale dai poteri rafforzati*
- II. Programmazione pluriennale e pareggio di bilancio: un’esigenza comunitaria più recente
 - A. Un’esigenza comunitaria sempre più forte 1 - *Gli impegni europei*. 2 - *Il vincolo della costituzionalizzazione*
 - B. Critiche e blocco della procedura di adozione della «regola d’oro» 1 - *Una costituzionalizzazione sospesa*. 2 - *Sovranità parlamentare o controllo costituzionale*. 3 - *Un Consiglio costituzionale dai poteri rafforzati*

La neutralizzazione della democrazia parlamentare si sta operando a vantaggio dell’istituzionalizzazione del pareggio di bilancio imposto dall’Europa. In altri termini, si tratta di *sospendere la democrazia per renderla in seguito di nuovo possibile*, secondo uno schema definito da Jean Bodin e teorizzato molto tempo dopo da Carl Schmitt. I popoli hanno il dovere di vigilare affinché i responsabili ricevano le competenze necessarie ad operare in modo efficace, ma occorre fissare alcuni limiti per fare in modo che la democrazia sia ristabilita e che il processo non sia bloccato dalle trasformazioni operate sulle istituzioni.

«*Sell in may and go away*»: questo proverbio che circola negli ambienti borsistici sta a significare che tutte le buone notizie sull’economia si diffondono all’inizio dell’anno. Il 2012 si annuncia come un periodo

molto particolare in cui le difficoltà economiche si vanno a intrecciare con cambiamenti politici legati alle consultazioni elettorali. In Francia, dove le elezioni presidenziali di maggio saranno seguite da quelle politiche di giugno, ci si attendeva legittimamente una serie di dibattiti di alto livello in cui si sarebbero messi a confronto modelli politici ed economici innovativi e rivelatori dell'atteggiamento dei candidati davanti alla crisi. Invece, il tono degli interventi si è mantenuto oltremodo dimesso e teso soprattutto ad evitare il diffondersi di preoccupazioni. La stampa economica internazionale, dal canto suo, ha definito la campagna presidenziale francese un «*fairy tale*» ovvero una fiaba. In attesa dei risultati, sono state interrotte le due procedure di revisione costituzionale volte a ristabilire l'equilibrio di bilancio sotto la spinta di una duplice pressione, interna e comunitaria.

I programmi elettorali non hanno approfondito le questioni economiche, preferendo confrontarsi sul terreno di tematiche più superficiali. François Hollande si è distinto per la particolarità di voler collegare il «patto di bilancio» – che non vuole – al «tema della crescita» che riprende gli obiettivi definiti da Mario Draghi. Cionondimeno, occorre segnalare che il suo programma non prevede l'adozione di strumenti di crescita eccessivamente liberisti (agevolare l'imprenditoria e la nascita di nuove imprese creatrici di posti di lavoro), ma intende avviare un nuovo *round* di negoziati con i *partner* europei e si oppone fermamente alla costituzionalizzazione dell'equilibrio dei conti. Il candidato del partito socialista si impegna a ristabilire il pareggio di bilancio ma concedendosi un anno di più per raggiungere l'obiettivo (2017). Dal canto suo, Nicolas Sarkozy si impegna a raddrizzare i conti pubblici nel 2016 ma modificando la Costituzione solo dopo le legislative, poiché se i testi fossero stati sottoposti al Parlamento prima delle elezioni, sarebbero stati bocciati.

Va detto che l'espressione «regola d'oro» è un riferimento costante nel dibattito politico. L'armonia del lessico risulta attraente ed evita spiegazioni troppo ardue da fornire. Nel frattempo, ben due revisioni costituzionali restano bloccate dal timore, giustificato, di non ottenere la maggioranza necessaria. La prima è stata già votata dalle due Camere ed è il frutto di una evoluzione interna che persegue l'obiettivo costituzionale del pareggio dei conti pubblici. Ne risulterebbe una serie di trasformazioni istituzionali avviate già da tempo e mai portate a termine. (I). La seconda pone ancora una volta in modo urgente il problema del rapporto esistente tra Costituzione e diritto dell'Unione, poiché, ove mai le ri-

forme costituzionali fossero approvate, il ritorno al pareggio di bilancio sarebbe imposto dal diritto comunitario che prevarrebbe sulla norma nazionale a discapito della sovranità. In tal caso, è in nome di una configurazione completamente diversa del potere politico che tali riforme saranno invocate (II).

I. *Programmazione pluriennale e pareggio di bilancio: un'esigenza interna già nota*

Esiste dunque, innanzitutto, un'evoluzione basata su fondamenti interni. Da diversi anni a questa parte, il pareggio di bilancio costituisce un obiettivo dichiarato dai vari governi francesi che si sono succeduti. Abbiamo assistito al moltiplicarsi di strumenti volti a disciplinare il deficit dei conti pubblici laddove gli stessi uomini politici contribuivano a renderlo sempre più pesante. Ecco dunque che oltre al sistema messo in piedi da Maastricht nel 1993, la Francia dispone sin dal dopoguerra di un impressionante arsenale di regole più o meno rigide il cui obiettivo è la programmazione pluriennale del bilancio (A), strumenti volti a favorire l'equilibrio dei conti pubblici (B) e culminati in una prima, importante riforma costituzionale attuata nel 2008.

A) *L'accentuazione del carattere pluriennale della programmazione*

In Francia, le finanze pubbliche seguono un *trend* che è diventato ormai insostenibile, prese tra i due fuochi dell'esigenza di ritornare in pareggio per mandare un segnale forte al mercato e di una deriva preoccupante della spesa, con una pressione fiscale già molto alta. La razionalizzazione della programmazione dei conti pubblici e la ricerca del pareggio di bilancio nascono con la Costituzione del 1958 e si ritrovano in quella riformata del 2008¹.

1. *Una pluriennalità già vecchia*: L'organizzazione delle entrate e delle uscite previste su un orizzonte temporale pluriennale risale, in realtà, alla

¹ L'articolo 34 della Costituzione, ultimo comma, dispone che «gli indirizzi pluriennali delle finanze pubbliche siano definiti dalle leggi di programmazione» dopo la modifica introdotta dall'articolo 11 della legge costituzionale n° 2008-724 del 23 luglio 2008 per l'aggiornamento delle istituzioni della quinta Repubblica (GU del 24 luglio 2008, p. 11890).

Quarta Repubblica. La modalità di presentazione del bilancio previsionale dello Stato era già stata definita nel decreto del 19 giugno 1956, il cui articolo 3 prevedeva in effetti un accenno di programmazione pluriennale del bilancio statale. La legge finanziaria che traduce la relazione economica e quella finanziaria del Governo deve comprendere *«le prospettive e le previsioni dell'anno a cui si riferisce il bilancio previsionale e degli anni successivi»*. Tale tendenza ha subito un'accelerazione negli ultimi anni. La legge di indirizzo quinquennale n° 94-66 del 24 gennaio 1994 relativa al controllo della spesa pubblica, elaborata quando Nicolas Sarkozy era Ministro delle Finanze, prevedeva una programmazione pluriennale in materia finanziaria.

2. *Uno strumento potenziato di recente*: Il controllo pluriennale dei conti pubblici si concretizza soprattutto attraverso due riforme: la legge organica relativa alle leggi finanziarie (LOLF) e la Revisione generale delle politiche pubbliche (RGPP). La prima è stata adottata il 1° agosto 2001 e riguarda alcuni obblighi finanziari che vanno oltre l'orizzonte temporale annuale, come nel caso dell'assunzione di pubblici dipendenti che dovranno essere pagati durante tutta la loro carriera. Un altro esempio è quello dei riporti dei crediti o delle vecchie autorizzazioni di programma oggi chiamate autorizzazioni di impegno. Inoltre, la LOLF, all'articolo 48, prescrive che prima del dibattito di orientamento di bilancio, la Corte dei Conti² fornisca al Parlamento un rapporto sulla situazione e le prospettive dei conti pubblici. Il suo articolo 50 introduce un certo grado di programmazione con la presentazione al Parlamento del rapporto economico, sociale e finanziario che *«illustra ed esplicita le prospettive di evoluzione, per almeno i quattro anni successivi a quello in cui è stato depositato il progetto di legge finanziaria, delle finanze, delle entrate, delle spese e del saldo di tutte le pubbliche amministrazioni identificate nei dettagli per sotto settore ed espresse secondo le convenzioni della contabilità nazionale, alla luce degli impegni europei assunti dalla Francia, nonché, ove del caso, delle raccomandazioni basate sul Trattato istitutivo della Comunità europea»*. La seconda manifestazione della preoccupazione di controllare meglio i conti pubblici in un'ottica pluriennale è il discorso di politica generale pronunciato dal Primo Ministro François

² La Corte dei Conti è la giurisdizione finanziaria dell'amministrazione preposta al controllo della regolarità dei conti e dell'utilizzo del denaro pubblico. È incaricata altresì di informare il Governo e il Parlamento tramite un rapporto annuale che riceve una vasta eco mediatica.

Fillon il 10 luglio 2007 noto come Revisione generale delle politiche pubbliche. Nel discorso si raccomandava una verifica completa delle politiche pubbliche – un'agenzia anglosassone di revisione fu addirittura incaricata di svolgere un *auditing* su ogni Ministro. Lo scopo era creare uno «*shock* politico» che consentisse di ridurre più facilmente la spesa pubblica: come fare meglio con un minor costo? Il 12 dicembre 2007, il nuovo Presidente della Repubblica presiede il primo consiglio per la modernizzazione delle politiche pubbliche. Una delle decisioni assunte riguarda l'approfondimento della programmazione pluriennale dei conti pubblici. Questa informativa sul triennio successivo è prevista da una circolare del Primo Ministro datata 11 febbraio 2008.

Il carattere pluriennale del progetto di legge finanziaria diventa una nuova esigenza con la revisione dell'articolo 34 della Costituzione introdotta dall'articolo 11 della legge costituzionale n° 2008-724 del 23 luglio 2008, la cosiddetta legge di ammodernamento delle istituzioni della Quinta Repubblica. La legge è stata adottata con difficoltà senza consultare il Consiglio economico e sociale e con procedura d'urgenza. Il penultimo comma dell'articolo 34 della Costituzione prevede ormai che «gli indirizzi pluriennali delle finanze pubbliche siano definiti dalle leggi di programmazione».

In apparenza, queste disposizioni rivalutano il ruolo del Parlamento consentendogli di partecipare all'elaborazione della strategia finanziaria della nazione. Si ritiene che il carattere pluriennale aumenti la trasparenza, eppure, la normatività delle leggi di programmazione è incerta e la rivalutazione del ruolo parlamentare nella fase di elaborazione del bilancio previsionale è solo apparente. Ma allora tutte queste evoluzioni sono solo strumenti di comunicazione?

B) Dalla programmazione pluriennale al pareggio di bilancio

Il progressivo instaurarsi della programmazione pluriennale ha come obiettivo il pareggio di bilancio. Ma quale è il punto di forza di questo concetto? (1) Quali sono i nuovi strumenti a disposizione? (2)

1. *L'ambiguità del testo*: Nell'ordinanza del 2 gennaio 1959, l'espressione pareggio di bilancio non è utilizzata. All'articolo 1 del testo, i termini utilizzati sono vaghi: «*Le leggi finanziarie determinano la natura, l'importo e la destinazione delle risorse e degli oneri dello Stato tenuto conto dell'equilibrio economico e finanziario che tali leggi definiscono*». La formula indica certo il desiderio di non operare una scelta tra la teoria li-

berista e quella keynesiana³. In Francia questa ambiguità è sempre sottintesa quando si affronta la questione delle finanze pubbliche, segnatamente del pareggio dei conti. In questo senso, la teoria si avvale dello strumento ma solo con riserva. Basta leggere i commenti espressi sui principali articoli al riguardo: «*il pareggio di bilancio: un principio giuridico ineffabile?*»⁴, «*il pareggio di bilancio, un saggio sulla vanità di un principio*»⁵.

2. *Il contributo della LOLF*: Occorrerà aspettare la LOLF, che utilizza l'espressione cinque volte, perché questo principio, di origine economica, faccia il suo ingresso nella sfera giuridica. La sua costituzionalizzazione è addirittura avvenuta senza che prima ne fosse precisato meglio il senso. È alquanto inquietante che il principio non sia inteso nello stesso modo nei vari ambiti in cui è applicato: enti locali, previdenza sociale, Stato. Gli enti locali sono rigorosamente tenuti a rispettarlo al momento del voto e dell'esecuzione dei loro bilanci. Il Prefetto può applicare una procedura vincolante. Il principio del pareggio di bilancio esiste certamente anche per i conti della previdenza sociale, ma la sua applicazione è meno certa se si segue una parte della dottrina applicata allo Stato e alla sua legge finanziaria. L'incertezza insita nel concetto di equilibrio di bilancio e la sua natura eminentemente economica gli valgono una difficoltà in più quando si tratta di metterlo in pratica a livello statale. Infatti, la natura dello Stato è di per sé particolare – al contempo sovrano e permanente – il che renderebbe ardua l'applicazione di un principio che non fosse riconosciuto dalla Costituzione.

3. *Uno strumento approssimativo*: La costituzionalizzazione del principio di pareggio dei conti basata su un fondamento giuridico interno collide con il carattere proteiforme del concetto stesso. Quale è il pareggio auspicato? Il rapporto redatto dal Gruppo di lavoro diretto da Michel Camdessus ne ha fornito una definizione alquanto esigente dopo la pubblicazione del rapporto intermedio elaborato dalla suddetta commis-

³ La prima preconizza il pareggio di bilancio, la seconda lo relativizza completamente. Fino alla prima guerra mondiale, sono state le teorie liberiste ad essere largamente applicate, in quanto l'intervento dello Stato doveva essere limitato e le finanze pubbliche avevano il dovere di rimanere neutrali. La crisi del 1929, trasformando il concetto di ruolo dello Stato, opera lo stesso cambiamento sul concetto di uso del denaro pubblico.

⁴ A. PARIENTÉ, *Revue française de finances publiques*, 1 novembre 2010, n° 112, 163 ss.

⁵ M. BOUVIER, in *L'équilibre budgétaire*, opera collettiva sotto la direzione di Tallineau L., Économica 1994.

sione nel 2010⁶. Il pareggio dei conti non è considerato nell'ambito del bilancio previsionale annuale ma costituisce un imperativo pluriennale. **Non si tratta peraltro di un principio *strictu sensu* ma di un semplice obiettivo costituzionale.** Questa definizione ha il duplice vantaggio di corrispondere alla situazione reale e, al contempo, di esprimere l'auspicio di farla evolvere. Il Gruppo di lavoro diretto da Michel Camdessus cerca non solo di dare una consacrazione al pareggio dei conti ma anche di subordinare la legge finanziaria annuale alle leggi di programmazione pluriennale. Si è deciso dunque di abbracciare una logica economica, senza tenere conto del principio del consenso del popolo nei confronti delle tasse, sancito dall'articolo 14 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino.

C) *Una riforma costituzionale «sospesa»*

Quando, nel giugno 2007, la Revisione generale delle politiche pubbliche mette in luce la portata del deficit, la riduzione della spesa sembra una possibile via da seguire. La cultura della *performance* e la ricerca della riduzione del deficit vanno proprio nella direzione dell'obiettivo del pareggio dei conti. Ecco allora che si definisce un progetto di revisione costituzionale relativo all'equilibrio delle finanze pubbliche che dà vita a un nuovo strumento giuridico: le leggi-quadro per il pareggio di bilancio (2). Ma la sua adozione è compromessa (1). In questa riforma, il Consiglio costituzionale svolge un ruolo importante (3).

1. *Una costituzionalizzazione a metà procedura*: Il testo è volto a istituire alcune leggi-quadro per l'equilibrio dei conti pubblici che prevedano un ritorno al pareggio in almeno tre anni. Dopo un doppio, difficile passaggio davanti alle due Camere per l'esame del testo, le due letture hanno portato a un voto in termini identici in terza lettura all'*Assemblée nationale* il 13 luglio 2011. Il Presidente Sarkozy ha rinunciato a convocare il Parlamento in sessione congiunta prima delle elezioni presidenziali. Giova ricordare che in questo caso la riforma avrebbe dovuto essere approvata con i 3/5 della maggioranza. Il testo iniziale era stato arricchito da un ampio dibattito.

2. *Una norma a portata variabile*: L'innovazione principale riguarda dunque il ricorso a «**leggi-quadro per il pareggio di bilancio**» per un pe-

⁶ La data è importante alla luce dell'intervento «concomitante» di costituzionalizzazione del pareggio di bilancio fondato sulla norma comunitaria. (2a parte).

riodo di almeno tre anni e, idealmente, di cinque. Per ogni anno, esse fisseranno una norma sull'evoluzione della spesa e un importo minimo relativo ai nuovi provvedimenti da adottare sul versante delle entrate, con l'obiettivo – è evidente – di ripristinare il pareggio dei conti pubblici. Rispetto alle leggi di programmazione economica, le leggi-quadro dovrebbero essere più vincolanti. Tuttavia, in modo asimmetrico, avrebbero una valenza superiore a quella delle finanziarie annuali solo su due punti: l'importo minimo della spesa dello Stato e della previdenza sociale e il pacchetto di nuove misure relative ai prelievi obbligatori per ogni anno di programmazione. Gli altri punti rappresentano solo un impegno di carattere programmatico. La portata del testo sarebbe perciò variabile a seconda delle disposizioni a cui si riferisce.

3. *Un Consiglio costituzionale dai poteri rafforzati*: Gerarchicamente, questa nuova categoria di norme si andrebbe a intercalare tra le leggi organiche e le leggi finanziarie. Questo grado supplementare nella gerarchia delle norme comporterà inoltre una procedura di adozione *ad hoc* in virtù della quale saranno iscritte prioritariamente all'ordine del giorno, il che favorirà l'equilibrio dei conti. Questi provvedimenti potranno essere effettivamente applicati solo sotto la pressione di un controllo che, in questo caso, è svolto dal Consiglio costituzionale⁷.

La particolarità di tali norme risiede nel duplice controllo da parte del Consiglio costituzionale. Le leggi-quadro per il pareggio di bilancio sarebbero innanzitutto sottoposte sistematicamente al **controllo a priori** dei giudici di *rue Montpensier*. Dovranno essere conformi sia alla Costituzione sia alla legge organica che ne preciserà lo status. In questo senso, saranno prevalenti rispetto alle leggi finanziarie ordinarie. Questo controllo va ad aggiungersi al **controllo di diritto comune** esercitato ai sensi dell'articolo 61 della Costituzione⁸.

Su un secondo livello, il Consiglio costituzionale verificherebbe se le

⁷ Istituito dalla Costituzione del 1958, il Consiglio costituzionale svolge la missione specifica di pronunciarsi sulla conformità costituzionale delle leggi e di alcuni regolamenti di cui è investita. Non è collocato al vertice della gerarchia dei tribunali, da cui il nome "Consiglio" e non già "Corte". La sua composizione – nove membri nominati dal Presidente della Repubblica e dai Presidenti delle camere parlamentari – non gli consente neppure di essere un'istituzione fondata sulla legittimità democratica.

⁸ «(...) le leggi possono essere deferite al Consiglio costituzionale prima della loro promulgazione dal Presidente della Repubblica, dal Presidente *dell'Assemblée nationale*, dal Presidente del Senato o da 60 deputati o senatori».

leggi-quadro per il pareggio di bilancio perseguono effettivamente l'obiettivo assegnato loro dall'articolo 34 della Costituzione e controllerebbe le leggi finanziarie e quelle per il finanziamento della previdenza sociale – sempre a prescindere dalle modalità di deferimento previste dall'articolo 61 della Costituzione – vigilando sul rispetto dei tetti massimi di spesa e degli importi minimi delle entrate oggetto delle nuove misure. Il giudice dovrà dunque rivolgersi al legislatore per chiedergli di predisporre i mezzi necessari per ristabilire l'equilibrio dei conti o votando nuove entrate o diminuendo le spese. Questa funzione di «regolazione» che il Consiglio costituzionale svolgerebbe se il testo fosse approvato desta molte critiche essendo i suoi membri tutti nominati, ragion per cui gli si attribuisce un deficit di legittimità.

Se questa evoluzione andasse a compimento, il Consiglio costituzionale si vedrebbe attribuire alcuni importanti poteri nella definizione del bilancio previsionale a scapito della sovranità nazionale detenuta dal Parlamento. Da un punto di vista tecnico, il Consiglio costituzionale, attraverso la sua giurisprudenza, ha già svolto un ruolo importante in materia di bilancio. Taluni principi sono stati imposti proprio da questo organo – ad esempio il principio di uguaglianza fiscale, il principio di sincerità del bilancio, o il riconoscimento del controllo della spesa sanitaria quale obiettivo con valenza costituzionale. Legittimità e tecnicità non procedono dunque nella stessa direzione.

II. *Programmazione pluriennale e pareggio di bilancio: un'esigenza comunitaria più recente*

I rapporti esistenti tra pareggio di bilancio e sovranità nazionale sono più complessi di quanto possa emergere da questa prima parte dell'intervento. Al rafforzamento dell'esigenza di costituzionalizzare il pareggio dei conti sulla base di fondamenti giuridici interni si sono andati ad aggiungere anche fondamenti giuridici europei che perseguono lo stesso grado di riconoscimento.

A) Un'esigenza comunitaria sempre più forte

1. *Gli impegni europei:* Dopo l'adozione del Trattato di Maastricht per gli Stati membri dell'eurozona esiste un quadro giuridico vincolante sia dal punto di vista giuridico che finanziario. Un miglior coordina-

mento del «*policy mix*» sarebbe auspicabile⁹. Il Patto di stabilità firmato il 17 giugno 1997 in occasione del Consiglio europeo di Amsterdam è stato certamente mitigato da due regolamenti, il n° 1055/2005 e il n° 1056/2005, relativi alle procedure per eccesso di deficit, ma l'equilibrio di bilancio per gli Stati membri dell'Unione economica e monetaria comporta comunque l'obiettivo del mantenimento di una situazione di quasi pareggio o di surplus dei conti pubblici. Entrando a Eurolandia, la Francia si è già impegnata “nella lotta contro gli squilibri finanziari dei conti pubblici”. È obbligata a presentare ogni anno un “programma di stabilità”. Già nel 2000, il progetto di legge organica sulle leggi finanziarie prevedeva che i progetti di legge finanziaria fossero redatti “*alla luce degli orientamenti fissati dal programma di stabilità*”. All'articolo 2 della legge del 9 febbraio 2009, il riferimento agli impegni europei assunti dalla Francia non si colloca più nel quadro del vincolo europeo ma in quello dell'articolo 34 della Costituzione. Dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale del 23 luglio 2008, giova ricordare che l'articolo 34 fissa «*un obiettivo di pareggio dei conti delle pubbliche amministrazioni*». I principi fondamentali dell'Unione europea si ritrovano iscritti nel più alto grado normativo; ormai, dopo questa riforma costituzionale, la politica nazionale è subordinata a una esigenza finanziaria costituzionale. Il vincolo che pesa su deputati e senatori francesi è tanto più forte in quanto il Consiglio costituzionale ne controllerà l'applicazione. Ormai, la politica economica generale è inserita in uno strumento contabile e giuridico che non consente più di operare una lettura keynesiana del bilancio ove mai i rappresentanti politici nazionali desiderassero farlo. Diventato ormai la chiave di volta della strategia per il ripristino dell'equilibrio di bilancio, il controllo delle spese e delle entrate non consente più una politica di investimenti pubblici.

2. *Il vincolo della costituzionalizzazione*: La costituzionalizzazione non apporta alcun chiarimento alla portata normativa dei testi imposti ai governi. L'obbligatorietà delle leggi di programmazione pluriennale era già stata – giustamente – messa in discussione¹⁰. Da questo punto di vista, la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio non aggiunge alcun ele-

⁹ Vedi F. FRAYSSE, *Le gouvernement économique de l'Europe*, in *Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione europea*, a cura di Rivosecchi G. e Zuppetta M., Bari 2010.

¹⁰ Vedi N. GUILLET, *La loi du 9 février 2009 de programmation pluriannuelle des finances publiques : entre volonté politique et faiblesses juridiques*, in LPA, 16 novembre 2009, n° 228, 4 e ss.

mento nuovo in quanto i governi desidereranno mantenere il loro margine di manovra per rispondere pragmaticamente all’evoluzione della situazione economica. Il governo si riserva il diritto di ottenere dal Parlamento la deroga alla regola sul pareggio quando l’economia ristagna o è in recessione. La gestione pubblica si ispira largamente alla cultura della *performance*¹¹. Questo *trend* appare altresì nel principio di buona gestione finanziaria imposto ai bilanci dal Trattato sul funzionamento dell’Unione.

B) Critiche e blocco della procedura di adozione della «regola d’oro»

Non è esagerato affermare che la dinamica innescata dall’Europa allo scopo di arginare la crisi è più brusca della procedura di costituzionalizzazione basata sui fondamenti giuridici interni. Non si assiste più a tentativi di migliorare progressivamente la presentazione di un bilancio in pareggio ma si cerca di dare al mercato se non addirittura alle agenzie di *rating* l’immagine di una zona euro capace di riformarsi e reagire per ritornare alla stabilità. Due testi di portata costituzionale perseguono appunto questo obiettivo e la Francia ne rimanda l’adozione al dopo elezioni presidenziali e legislative. Questa prospettiva, dunque, si indebolisce.

1. *Una costituzionalizzazione sospesa*: Il Trattato istitutivo del meccanismo europeo di stabilità finanziaria (MESF) è stato approvato dai Ministri delle Finanze dei 27 e dovrà essere ratificato dai Parlamenti nazionali. Frattanto, ne è stata redatta una seconda versione sulla base dell’evoluzione del quadro economico. Il 7 marzo 2012, la Francia ha adottato una proposta di legge che autorizza la ratifica del Trattato.

In Francia, il patto europeo di stabilità non è stato ancora sottoposto al voto delle assemblee parlamentari. È necessaria una revisione costituzionale per introdurre la “regola d’oro”. Ebbene, il Senato, la cui maggioranza recentemente è passata a sinistra, ne ha bloccato l’approvazione. Per approvare una riforma, le due Camere riunite in sessione congiunta devono raggiungere una maggioranza dei 3/5. Non essendo stata raggiunta, la riunione è stata rinviata.

2. *Sovranità parlamentare o controllo costituzionale*: Eppure, il *corpus*

¹¹ F. FRAYSSE, *Imitation, rationalisation, performance. Les enjeux d’une modélisation*, dir. Fraysse F. e Hourquebie F., *Les commissions parlementaires dans l’espace francophone*, Montchrestien, settembre 2011.

francese di norme e principi costituzionali applica già, in un certo senso, la “regola d’oro”. Se leggiamo la Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789, l’articolo 13 prevede: “*Per il mantenimento della forza pubblica e per le spese di amministrazione, è indispensabile un contributo comune: esso deve essere ugualmente ripartito fra tutti i cittadini, in ragione delle loro sostanze*”. L’articolo 14 aggiunge che «*il contributo indispensabile deve essere autorizzato dai cittadini*». Malgrado questo testo, l’assuefazione al deficit è divenuta cronica e prova che il testo stesso è insufficiente.

3. *Un consiglio costituzionale dai poteri rafforzati*: Oltre a questi articoli, è possibile introdurre alcune deroghe in caso di crisi grave. La volontà di inserire queste norme nel *corpus* della Costituzione non è privo di conseguenze. Infatti, dopo la sua decisione del 15 gennaio 1975¹², il Consiglio costituzionale ha operato un netto *distinguo* tra il controllo di “conventionalité” e quello di costituzionalità delle leggi, riconoscendo la propria competenza solo per il secondo. Tuttavia, dopo due decisioni rese nel 2004¹³, ci si è chiesti se a quel punto le norme comunitarie facessero o no parte delle norme di riferimento utilizzabili dal Consiglio nell’ambito del suo controllo di costituzionalità delle leggi. Il dilemma è stato risolto dalla decisione del 12 maggio 2010¹⁴ in cui il Consiglio costituzionale ricorda che «*il mezzo tratto dal difetto di compatibilità di una disposizione legislativa agli impegni internazionali ed europei assunti dalla Francia non può essere considerato un rilievo di incostituzionalità*». Pertanto, se nella Costituzione non fossero inserite le disposizioni relative alla regola d’oro, l’adozione dei testi europei non consentirebbe il controllo di costituzionalità delle leggi finanziarie ma solo un controllo di “conventionalité” da parte dei giudici amministrativi e della magistratura ordinaria in quanto non spetta al Consiglio costituzionale «*adito ai sensi dell’articolo 61 o 61-1 della Costituzione esaminare la compatibilità di una legge con gli impegni internazionali o europei assunti dalla Francia*». Orbene, questi due tipi di controllo sono diversi. Nel caso del controllo di “conventionalité”, la magistratura ordinaria non è in grado di impedire l’adozione di una legge finanziaria che non rispettasse il prin-

¹² Dic. 74-54 DC del 15 gennaio 1975, Rec. 19; R.J.C. I-30; G.D., n° 23.

¹³ Dic. 2004-496 DC del 10 giugno 2004, *Economie numérique*, J.O., 22 giugno 2004, p. 11182; e Dic. 2004-505 DC del 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l’Europe*, J.O., 24 novembre 2004, p. 19885.

¹⁴ Dic. 2010-605 DC del 12 maggio 2010.

cipio del pareggio di bilancio imposto dalla «regola d'oro» europea. In questo senso, solo il controllo svolto dal Consiglio costituzionale sul fondamento di una «regola d'oro» inserita nella Costituzione permetterebbe una verifica efficace delle leggi finanziarie. È necessaria una riforma costituzionale che intervenga tanto sul funzionamento delle istituzioni quanto sulla separazione dei poteri attribuendo loro un'ulteriore dimensione europea.

Da tre mesi, l'intransigenza del modello tedesco sembra ammorbidirsi e le critiche sembrano riuscire a fare fronte. Il rapporto del Gruppo di lavoro diretto da Michel Camdessus era già stato oggetto di un pregiudizio sfavorevole da parte dei suoi detrattori che ne rievocavano la lunga militanza nell'FMI. Nell'ambito del Patto «Europlus» sono stati denunciati non solo la proibizione dei deficit pubblici ma anche la soppressione dell'indicizzazione dei salari all'inflazione, l'allungamento dell'età pensionistica, l'impoverimento delle pensioni e la riduzione dei pubblici dipendenti. Tali misure sono state definite «una fuga in avanti liberista» e accusate di avere un effetto recessivo. È stato ricordato che in Francia fra il 1996 e il 2007 la quota della spesa pubblica nel PIL era stata già ridotta del 10%¹⁵.

Parimenti, è stato oggetto di critiche anche il ruolo attribuito dalla riforma al Consiglio costituzionale, di cui si è ricordato che non è né una giurisdizione finanziaria – sebbene valuti la conformità ai diritti finanziari fondamentali – né un organo legittimato mediante elezione. Infine, per alcuni che la considerano una sottomissione colpevole ai mercati finanziari e alle agenzie di *rating*, la «regola d'oro» fa solo allusione al metallo che provocò la morte nell'*entourage* di re Mida.

¹⁵ *Assemblée nationale*, Sessione straordinaria, seduta del 13 luglio 2011.

