

Michele Trimarchi

---

**PREMESSE PER UNO STUDIO SU  
AMMINISTRAZIONE E VINCOLI  
FINANZIARI: IL QUADRO  
COSTITUZIONALE**

---

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

MICHELE TRIMARCHI

## PREMESSE PER UNO STUDIO SU AMMINISTRAZIONE E VINCOLI FINANZIARI: IL QUADRO COSTITUZIONALE

The essay examines the European fiscal governance arising from the Treaty of Rome and covers its development until the Fiscal Compact. More particularly, it discusses the impact of the European fiscal governance on the Italian Constitution and especially on the organisation and activity of national public administrations.

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. La costituzione finanziaria italiana prima della riforma: dell'assenza di vincoli di spesa. — 2.1. L'interpretazione dell'art. 81 Cost. — 2.2. Le Regioni e gli enti locali. — 3. I vincoli sostanziali nella costituzione finanziaria europea. — 3.1. Politica monetaria e politica finanziaria nel Trattato di Roma. — 3.2. Il trattato di Maastricht e il divieto di disavanzi eccessivi. — 3.3. Il patto di stabilità e crescita e le modifiche prima della crisi. — 3.4. La crisi economica e le nuove modifiche al Patto di Stabilità e crescita. Patto *euro plus*, *Six pack*, *Two Pack*. — 3.5. Il Trattato su stabilità, coordinamento e *governance* dell'Unione europea (c.d. *Fiscal compact*). — 3.6. Il completamento della costituzione finanziaria. — 3.6.1. Le misure di assistenza agli Stati in crisi. — 3.6.2. L'Unione bancaria. — 3.7. Osservazioni conclusive. — 4. I vincoli sostanziali nella costituzione finanziaria italiana dopo la riforma. — 4.1. Le modifiche introdotte con la legge costituzionale n. 1/2012. Quadro generale. — 4.2. (*segue*) l'equilibrio di bilancio. — 4.3 (*segue*) il regime dell'indebitamento. — 4.4. (*segue*) l'obbligo di copertura. — 4.5. (*segue*) l'art. 97 Cost. — 4.6. Considerazioni sulla decisione di modificare la Costituzione tra sovranità finanziaria e vincoli europei. — 4.7. (*segue*) sul carattere innovativo o meno della riforma costituzionale rispetto alla diretta operatività dei vincoli europei. — 5. Ipotesi di lavoro per uno studio sull'influenza dei vincoli finanziari sui rapporti tra amministrazione e società.

### 1. INTRODUZIONE.

La riduzione della spesa pubblica e il contenimento dei costi dell'apparato amministrativo sono tra gli obiettivi principali della legislazione recente sulla pubblica amministrazione. È frequente imbattersi in disposizioni introdotte negli ultimi anni che prevedano

misure che, a vario titolo e in vario modo, si prefiggono questi risultati. Si tratta spesso di previsioni minute che regolano aspetti specifici dell'organizzazione e dell'azione amministrativa, anche se non per questo di scarsa importanza sul piano dell'efficienza complessiva delle strutture e dei servizi resi ai cittadini.

Il presente lavoro non è tuttavia dedicato all'esame di queste previsioni e dei relativi problemi interpretativi, talora assai rilevanti nella pratica. L'obiettivo di queste pagine è piuttosto di porre le premesse per individuare alcune eventuali conseguenze di tipo strutturale che i vincoli finanziari producono sull'amministrazione e sui rapporti con la società. Tale prospettiva di ricerca è consentita dal fatto che i vincoli finanziari introdotti dall'alluvionale e a tratti disorganica legislazione degli ultimi anni sono espressione di principi e vincoli posti ai livelli più alti della gerarchia delle fonti, contenuti in norme primarie di diritto europeo e in disposizioni costituzionali interne.

Proprio la presenza di disposizioni di rango costituzionale dotate dei caratteri della preminenza e soprattutto della (relativa) stabilità nel tempo, infatti, rende insufficiente l'esegesi della normativa di dettaglio e soprattutto richiede un approccio che non si limiti a prendere atto dell'esigenza di fronteggiare l'emergenza economica. Accanto al problema di definire il significato e la portata delle diverse misure di risparmio introdotte, si pone dunque la questione dei cambiamenti di fondo che il diritto amministrativo subisce per il fatto stesso di essere sottoposto a più stringenti vincoli nell'uso delle risorse.

## 2. LA COSTITUZIONE FINANZIARIA ITALIANA PRIMA DELLA RIFORMA: DELL'ASSENZA DI VINCOLI DI SPESA.

### 2.1. *L'interpretazione dell'art. 81 Cost.*

Nelle repubbliche democratiche la spesa pubblica è più considerevole che nelle monarchie assolute (1). In una certa misura si tratta di un elemento fisiologico: la realizzazione dell'uguaglianza costa. Ma rischia di degenerare in patologia se « la finanza da semplice

---

(1) A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique* (1835), Paris, 1981, p. 298.

mezzo finisce con [il] prevalere sui fini stessi dello Stato moderno » (2).

Nella consapevolezza di questa ambiguità i costituenti italiani si posero il problema se la Carta dovesse contenere vincoli in ordine alle politiche della spesa pubblica e in qual modo dovesse eventualmente farlo (3). Fu accolta una soluzione compromissoria. Della preoccupazione per il contenimento delle spese furono espressione la competenza esclusiva del Governo in relazione alla predisposizione e alla presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio (4) (comunque emendabile dal Parlamento (5)) e l'obbligo per le leggi che importano nuove e maggiori spese di indicare i mezzi necessari per farvi fronte (art. 81, quarto comma) (6). Fu posto inoltre il divieto di « stabilire nuovi tributi e nuove spese » con la legge di bilancio (art. 81, terzo comma), ma non fu inserito, invece, alcun vincolo esplicito al pareggio tra le entrate e le uscite.

---

(2) V.E. ORLANDO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1900, XII. L'importanza dell'osservazione di Orlando è stata rilevata da M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1985, p. 7, e da G. DELLA CANANEA, *Dalla contabilità di Stato alle finanze pubbliche: la prospettiva europea*, in questa *Rivista*, 2004, p. 1144.

(3) Come ricorda A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 1/2014, 1, dall'assemblea Costituente furono affrontati principalmente due problemi: « il primo, quello di limitare l'iniziativa legislativa (specie parlamentare) in materia finanziaria per evitare politiche di spesa demagogiche, che portò alla previsione dell'obbligo di copertura, su iniziativa di Vanoni e di Einaudi "come garanzia delle tendenze al pareggio di bilancio"; il secondo, relativo al contenuto di quest'obbligo, con la sostituzione dell'originario testo proposto da Mortati ("le leggi le quali comportino maggiori oneri finanziari devono provvedere ai mezzi necessari per fronteggiarla") con quello meno impegnativo e più duttile sollecitato da Bozzi e da Perassi (in "le leggi ... devono indicare i mezzi ...") ».

(4) Sul timore espresso in Costituente che l'attribuzione dell'iniziativa in materia di bilancio al Parlamento potesse generare una politica di spesa demagogica v. l'intervento dell'on. Porzio nella seduta del 24 ottobre 1946, *Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, 420, nonché l'intervento dell'on. Einaudi nella stessa seduta che individuava il maggiore pericolo nella tendenza dei deputati di « proporre spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle ». Cfr. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, p. 152; A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 4/2011, 4; L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in *Il Filangeri-Quaderno 2011*, p. 7; C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio*, Padova, 2013, pp. 83-92.

(5) Essendone prevista dalla Costituzione l'approvazione con legge parlamentare, si ritiene comunemente che il Parlamento può emendare il bilancio. Cfr. S. BARTOLE, *Commento all'art. 81 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, p. 210; N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra attuazione, interpretazione e aggiramento*, Roma, 2007, pp. 59-65, anche con riferimento ai limiti all'emendabilità del bilancio.

(6) A. PIROZZOLI, *op. cit.*, 4; A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio*, *cit.*, p. 7, il quale osserva che l'obbligo di copertura finanziaria per le leggi di spesa fu inserito come contropartita all'iniziativa di spesa delle Camere.

In sede interpretativa si sono contrapposte l'opinione secondo cui, sia pur indirettamente, la Costituzione ponesse vincoli e limiti quantitativi alla politica di finanza pubblica, da un lato, e l'opinione secondo cui il testo costituzionale mirasse invece solo alla conformazione dei processi decisionali di determinazione della politica finanziaria, rimessa quanto ai contenuti alle forze di maggioranza, dall'altro (7).

La prima opinione si fondava su una lettura combinata del terzo e del quarto comma dell'art. 81, i quali prevedevano, rispettivamente, che il bilancio non può « stabilire nuovi tributi e nuove spese » e che le leggi che comportano nuove spese devono « indicare i mezzi per farvi fronte ». Secondo questa impostazione, la legge di bilancio era una legge in senso meramente formale (8), il cui contenuto era integralmente predeterminato dalle altre leggi che, fuori dal bilancio, disponevano nuove spese e che erano tuttavia sottoposte all'obbligo di copertura. Se le spese possono essere previste solo fuori dal bilancio con leggi apposite, e se tali leggi sono sottoposte all'obbligo di copertura, la conclusione è che la Costituzione non ammette spese che non siano coperte da entrate (c.d. spese *in deficit*) (9).

---

(7) Cfr. A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., 10, che cita le ricostruzioni di Castelli Avolio e di Onida come esempio emblematico rispettivamente della prima tendenza e della seconda tendenza. Cfr. altresì A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2009, pp. 4 ss.

(8) Secondo la nota tesi di LABAND, cui peraltro pare che i Costituenti si siano ispirati facendo questione di « legge di approvazione del bilancio » e non di « legge di bilancio » (sul punto G. RIVOSECCHI, *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio; prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 2013, p. 385).

Osserva A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. Dir.*, Ann. VII, Milano, 2014, p. 170 s. che, dal punto di vista della storia costituzionale, la teoria della natura formale della legge di bilancio aveva la funzione di risolvere i problemi di riparto delle competenze tra le Camere e il Sovrano, nel senso che la mancata approvazione della legge in questione da parte delle prime non paralizzava le prerogative del secondo trattandosi di un atto di mera approvazione. Nel sistema parlamentare, la concezione formale della legge di bilancio ha invece avuto la funzione di contenere lo strapotere della maggioranza perché il Parlamento che la adotta veste i panni dell'amministrazione e non può apportare con essa alcuna modifica all'ordinamento.

(9) G. CASTELLI AVOLIO, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, appendice alla relazione della Commissione finanze e tesoro sul disegno di legge concernente lo stato di previsione dell'entrata e della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario 1955-56 (A.C., II legislatura, n. 1603-A e n. 1603-bis-A, 53 s., 58 s.); G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, Milano, 1995, 112; G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2013, p. 129. In questo senso recentemente A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 3/2011, 1, appellandosi al canone della ragionevolezza e quindi a « un'interpretazione adeguata alla gravità dell'attuale situazione finanziaria ». Osserva R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in *Il*

A conclusioni simili giungevano coloro che ritenevano necessario interpretare l'art. 81 in modo sistematico con altre disposizioni costituzionali (10). Argomentando in base a una lettura "forte" dall'art. 47 Costituzione in materia di tutela del risparmio, si sosteneva che la Costituzione « implicitamente dispone che alle spese si provveda con entrate effettive, e non con un mero allargamento della base monetaria » (11).

La tesi secondo cui la Costituzione imponesse il pareggio tra le entrate e le spese è tuttavia rimasta largamente minoritaria, rispetto alla tesi secondo cui nessun limite di ordine quantitativo alla finanza pubblica può trarsi dal testo costituzionale.

Secondo l'opinione prevalente, l'obbligo di indicare la copertura finanziaria delle nuove spese, previsto dal quarto comma dell'art. 81, non riguardava tutte le altre leggi che comportano una spesa, ma soltanto quelle che stabilivano l'obbligo, e non la mera possibilità, di iscriverne una spesa in bilancio: non a caso la norma costituzionale parlava di « legge che importi ... spese » (12).

Ora, le leggi che presentano rilievo finanziario, in termini di spesa necessaria alla loro attuazione, sono solitamente classificate in tre categorie (13). La prima categoria è costituita dalle leggi di indirizzo politico (leggi di spesa in senso stretto) che determinano direttamente l'entità della spesa da inscrivere in bilancio, le quali

---

*Filangeri - Quaderno 2011*, p. 23, che "dal punto di vista strettamente testuale, il combinato disposto tra il terzo ed il quarto comma dell'articolo 81 riduce al minimo gli spazi per la creazione intenzionale di *deficit* di bilancio in funzione anticongiunturale (secondo i paradigmi della finanza pubblica discrezionale), e sembra recepire un modello assai rigoroso di finanza pubblica neutrale". L'A. peraltro rileva il carattere originale nel panorama costituzionale di una soluzione che affida l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio non alla legge di bilancio ma al vincolo del pareggio della decisione incrementale di spesa.

(10) Cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, p. 92.

(11) F. MERUSI, *Credito e moneta nella costituzione*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 2 Seminario 1991, Milano, 1992, pp. 171 ss.; ID., *I servizi pubblici negli anni Ottanta*, in AA.VV., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, p. 30 afferma che l'art. 81 Cost. rappresenta per la « macroazienda Stato » una traduzione del criterio dell'« equilibrio aziendale ». Mette in rilievo la correlazione tra le scelte di finanza pubblica e la tutela del risparmio anche G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo*, cit., 103 ss., 106, il quale tuttavia non desume dall'art. 47 Cost. un vincolo al pareggio del bilancio. L'A. aderisce piuttosto alla tesi dominante, che riconosce una funzione eminentemente procedurale dell'obbligo di copertura previsto dall'art. 81, comma 4, con la precisazione che di questa disposizione occorre cogliere il « contenuto più pregnante, ossia l'esigenza di razionalità e trasparenza delle scelte di finanza pubblica e di ponderazione di tutte le molteplici istanze che dalla collettività affluiscono alle decisioni politiche ».

(12) A. BRANCASI, *L'obbligo della copertura tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 1686, riprendendo la tesi di Onida.

(13) Si veda A. BRANCASI, *L'obbligo della copertura*, cit., p. 1687.

attivano la responsabilità del Governo a che tale spesa sia effettuata e rendono doverosa l'iscrizione della stessa in bilancio (14). La seconda categoria è rappresentata dalle leggi che rendono obbligatoria per l'amministrazione una certa attività, di cui determinano la consistenza finanziaria, dalle quali discende l'iscrizione della relativa spesa in bilancio (15). La terza categoria è infine costituita dalle leggi che attribuiscono competenze all'amministrazione o disciplinano la sua attività, senza però determinare direttamente o indirettamente l'entità della spesa (16). Rispetto ai compiti e alle attività previsti da tali leggi, è il bilancio a definire la spesa necessaria, o addirittura a negarla; di conseguenza, non si può dire che tali leggi pongano vincoli in ordine all'iscrizione di certe spese in bilancio.

L'obbligo di copertura riguardava le prime due categorie di leggi, le quali a vario titolo vincolavano il bilancio a stanziare le spese da esse previste. Non operava, invece, in relazione alle leggi della terza categoria: esse infatti non « importano spese », ma soltanto prevedono attività dell'amministrazione la cui attuazione richiede una spesa che sarà compito del bilancio determinare (17).

La presenza di leggi che non indicano l'ammontare della spesa che l'amministrazione può impiegare per dare loro attuazione comportava che l'ammontare di tali spese fosse definito dalla legge di bilancio (18). Il bilancio non era dunque una legge in senso meramente formale, se con tale formula si intende indicare l'intrinseca e assoluta impossibilità di prevedere nuove spese. Questa possibilità, infatti, esisteva e dipendeva in primo luogo dal grado di indeterminatezza delle leggi di spesa.

Del resto, se il bilancio fosse stato un mero atto recettizio di spese decise con altre leggi, non si sarebbe spiegata la previsione del

---

(14) Alle spese determinate da queste leggi si riferisce l'art. 21, commi 5 e 7, l. n. 196/2009, che ne prevede l'iscrizione in bilancio a titolo di « spese rimodulabili » relative a « fattori legislativi ».

(15) Le spese previste da queste leggi sono obbligatoriamente iscritte al bilancio come « spese non rimodulabili » ai sensi dell'art. 21, commi 5 e 6, l. n. 196/2009.

(16) Le spese necessarie ad attuare leggi di questo tipo sono iscritte al bilancio dello Stato come « spese rimodulabili » di « adeguamento al fabbisogno » (art. 21, commi 5 e 7, l. n. 196/2009).

(17) A. BRANCASI, *L'obbligo della copertura*, cit., p. 1688.

(18) In alcuni casi tale modello è addirittura imposto da singole disposizioni che non solo ammettono ma addirittura richiedono che le leggi rinviino al bilancio la decisione sull'ammontare delle spese (art. 2 l. n. 335/76; art. 3 d.lgs. n. 76/2000 che prevede che la legge la quale autorizzi attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente deve limitarsi a determinare le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la quantificazione della relativa spesa).

procedimento aggravato per l'approvazione della legge di bilancio, che tra l'alto non poteva avvenire in commissione (19). Né la configurazione del bilancio come atto meramente recettizio rispondeva più all'obiettivo di arginare lo strapotere della maggioranza parlamentare, vuoi perché nel disegno originario della Costituzione le prerogative governative da salvaguardare erano minime, vuoi perché la limitazione del potere della maggioranza era assicurata dalla rigidità dello stesso testo costituzionale (20).

Anche il divieto posto al bilancio di « stabilire nuovi tributi e nuove spese » (art. 81, comma 3) veniva interpretato in coerenza con questo quadro ricostruttivo, e in particolare si riteneva che esso richiedesse che le spese acconsentite dal bilancio fossero destinate ad attività che la p.a. avesse legittimazione a svolgere sulla base di altre leggi, in conformità al principio di legalità (21). La funzione della disposizione costituzionale, dunque, non era di vietare al bilancio di prevedere spese non sottoposte all'obbligo di copertura, bensì di subordinare l'attività di spesa a una duplice legittimazione legale: sicché il bilancio da solo non era sufficiente a disporre la spesa (22), ma era « pur sempre il bilancio a stabilire se ed in quale misura destinare risorse alle varie attività di competenza dell'amministrazione (legalità finanziaria) » (23).

Questione controversa era se il divieto di « stabilire nuovi tributi e nuove spese » comportasse, oltre alla necessaria duplice legittimazione delle spese, che il bilancio non potesse disattendere quanto stabilito dalle altre leggi (c.d. elasticità del bilancio). Secondo l'opinione più rigorosa, l'art. 81, comma 3 Cost, escludeva l'applicazione del criterio cronologico nel rapporto tra la legge di bilancio e le

---

(19) A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., pp. 7-10; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 55, il quale rileva l'inattualità del dibattito sul carattere meramente formale della legge di bilancio sulla considerazione che in uno stato costituzionale parlamentare si deve discutere « non tanto della titolarità sostanziale della decisione di bilancio [...] quanto della corresponsabilità di governo e parlamento nella gestione delle politiche finanziarie e di bilancio alla luce dell'indispensabile attuazione dei principi solidaristici di uno stato costituzionale qualificabile come stato sociale ».

(20) Cfr. A. BRANCASI, *Bilancio*, cit., p. 171.

(21) A. BRANCASI, *Bilancio*, cit., p. 171.

(22) A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., pp. 207 ss., secondo cui la legge di bilancio svolge una funzione di legalità-indirizzo rispetto all'amministrazione; Id., *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., p. 11.

(23) A. BRANCASI, *La corte si spinge a dettare regole di contabilità pubblica*, in *Giur. cost.*, 2013, p. 3721. Cfr. C. GOLINO, *op. cit.*, p. 95, dove si mette in rilievo che il bilancio ha la funzione di stabilire gli equilibri finanziari generali, mentre le leggi di spesa hanno la funzione di ridefinire il titolo giuridico delle spese e delle entrate.

precedenti leggi di spesa, sicché il primo non poteva modificare le seconde anche se interviene in un tempo successivo (24). Nella realtà, però, vi è sempre stato un generalizzato consenso sull'esigenza di assicurare una certa elasticità al bilancio, quantomeno in termini di modifica dell'entità delle spese previste dalle altre leggi (25).

In conclusione, la legge di bilancio non aveva carattere recettizio. Essa poteva prevedere spese non quantificate nel loro ammontare dalle altre leggi, che peraltro potevano essere parzialmente modificate dal bilancio. Non essendo il bilancio sottoposto all'obbligo di copertura, le spese da esso assentite potevano essere finanziate in *deficit* (26). Ne derivava che la funzione dell'obbligo di copertura previsto dal quarto comma dell'art. 81 non era di garantire l'equilibrio di bilancio, ma piuttosto di « rendere consapevoli » le leggi di spesa delle proprie conseguenze finanziarie (27). Collegando la decisione sulla spesa a quella sulla sua copertura, la Costituzione voleva salvaguardare il principio della responsabilità politica nelle scelte di finanza pubblica, considerate le opposte preferenze che i cittadini esprimono rispetto alle imposte e alle spese nella loro duplice posizione di produttori e consumatori di beni e servizi pubblici (28). La peculiare funzione dell'obbligo di copertura spiegava anche la ragione per cui le spese assentite dal bilancio non erano sottoposte allo stesso. Il legislatore del bilancio, infatti, era intrinsecamente consapevole delle implicazioni finanziarie delle proprie decisioni, che sarebbero state dunque « intrinsecamente coperte », in quanto le assumeva « avendo presente e giustapponendo l'ammontare complessivo delle spese a quello delle entrate » (29). Non vi era dunque bisogno di prevedere l'obbligo di indicare la copertura, per assicurare che il relativo processo decisionale si svolgesse nella consapevolezza delle implicazioni finanziarie di quanto veniva deciso.

---

(24) Se questo criterio operasse, infatti, sarebbe accordata una assoluta prevalenza alla legge di bilancio sulle altre. Cfr. N. LUPO, *Costituzione e bilancio*, cit., 2007, p. 54.

(25) Cfr. A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., pp. 12 s., dove si osserva che il dissenso ha invece riguardato il modo in cui assicurare questa elasticità; ID., *Governo della spesa e divieto di disavanzi eccessivi*, in G. DELLA CANANEA - G. NAPOLITANO, *Per una nuova costituzione economica*, Bologna, 1998, p. 62; N. LUPO, *op. cit.*, p. 53. Cfr. D. SORACE, *Il governo dell'economia*, in G. AMATO - A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1991, p. 802.

(26) Cfr. A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, cit., p. 4; G. RIVOCCHI, *Legge di bilancio e leggi di spesa*, cit., p. 414.

(27) A. BRANCASI, *L'obbligo della copertura*, cit., p. 1688.

(28) G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., p. 97.

(29) A. BRANCASI, *L'obbligo della copertura*, cit., p. 1688.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha avallato la tesi che nessun vincolo al pareggio di bilancio potesse desumersi dall'art. 81 Cost. ritenendo che l'obbligo di indicare nelle leggi diverse dal bilancio i mezzi per fronteggiare le nuove o maggiori spese deve essere osservato con rigore solo per le spese afferenti all'esercizio in corso (30). In questo modo è stata sancita la legittimità del ricorso all'indebitamento come forma di copertura degli oneri finanziari gravanti sugli esercizi futuri, scardinando i deboli argini al contenimento della spesa predisposti dalla Costituzione (31). Sicché, con formula per certi aspetti equivoca (32), la Corte ha potuto affermare che la « politica di spesa [...] deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spesa » (33).

In definitiva, l'originaria versione dell'art. 81, così come è stata interpretata dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale, non conteneva vincoli di tipo sostanziale sulle politiche pubbliche, nel senso che non pretendeva di limitare le spese e, a maggior ragione, di imporne il pareggio con le entrate (34). I vincoli derivanti dagli obblighi costituzionali erano piuttosto di natura procedurale ed andavano nella direzione di « conformare i processi decisionali del legislatore costringendolo a calcolare l'entità della spesa indotta dalle sue decisioni ed a valutarne la sostenibilità in relazione agli equilibri di bilancio ritenuti auspicabili » (35). Come è stato osservato, tale ricostruzione « è stata vista da taluni come prodotto del suo tempo, funzionale cioè a sostenere sul piano istituzionale politiche di stampo

---

(30) Mentre altrettanto rigore non è richiesto riguardo agli esercizi futuri per i quali è sufficiente la previsione — non irrazionale né arbitraria — di una maggiore entrata in equilibrato rapporto con la spesa da effettuare nei successivi esercizi e in armonia con le previsioni economico-finanziarie del Governo. Cfr. Corte cost., sentenza n. 22 del 1968, in *Giur. cost.*, 1968, pp. 417 ss., e n. 12 del 1987, in *Giur. cost.*, 1987, pp. 71 ss.

(31) R. Perna, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., p. 28, che però ravvisa la principale causa dell'espansione della spesa pubblica a partire dalla metà degli anni '50 nei nuovi equilibri politico-istituzionali del Paese e in particolare nella perduta capacità del Governo di esercitare la funzione di guida dei processi decisionali.

(32) Secondo l'espressione di A. Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., p. 11.

(33) Sentenza Corte cost. n. 1 del 1966, in *Giur. cost.*, 1966, pp. 1 ss., con osservazioni di V. Onida, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della « copertura » finanziaria nelle leggi che importano « nuove o maggiori spese »*.

(34) Cfr. G. Pisauro, *La regola costituzionale del pareggio di bilancio: fondamenti economici*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, cit., p. 81.

(35) È la tesi di V. Onida, *Le leggi di spesa nella costituzione*, cit., pp. 450 ss., su cui A. Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2012, p. 8.

keynesiano. In realtà essa tratteggiava un sistema che, rispetto al merito delle politiche, restava assolutamente neutro, non esprimeva alcuna opzione di politica economica; consentiva politiche espansive, così come anche restrittive » (36). Proprio per questa sua neutralità, nondimeno, essa è stata ritenuta più appropriata « all'impianto complessivo della Costituzione e in particolare la sua prima parte, che enuncia obblighi dei poteri pubblici e sancisce corrispondenti diritti dei cittadini », rispetto alla regola del pareggio di bilancio, che era propugnata « nelle costituzioni oligarchiche o liberaldemocratiche, come conseguenza della concezione secondo cui l'intervento del potere pubblico è necessariamente limitato sul piano materiale ed è neutrale rispetto alla sfera economica e sociale » (37).

## 2.2. *Le Regioni e gli enti locali.*

Le conclusioni raggiunte sin qui, ossia che prima della l. cost. n. 1/2012 non esistevano nella Costituzione italiana vincoli di carattere quantitativo nella gestione della finanza pubblica, tali da assicurare determinati saldi di bilancio, non valgono per le Regioni e gli enti locali.

L'art. 119, comma 6, Cost., introdotto dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (riforma del titolo V), stabiliva infatti che Regioni ed enti locali « possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento ». Consentire l'indebitamento solo per finanziare le spese di investimento significa imporre che le spese correnti e le spese per rimborso prestiti devono essere pareggiate con le entrate finali. L'art. 119, comma 6, Cost., impone dunque un certo equilibrio al bilancio delle Regioni e degli enti locali perché impone il pareggio o un valore positivo del saldo risparmio pubblico.

---

(36) A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., p. 10 s. Questa lettura, in altri termini, è in sintonia con l'opinione prevalente, secondo cui la Costituzione italiana non adotta un preciso modello economico di riferimento: M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. Pubbl.*, V, Torino, 1990, 374 ss.; ID., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid rassegna*, 3/2013, 39, dove si insiste sul fatto che la Costituzione italiana non impone neppure « un modello di società ma sollecita semplicemente un progetto di trasformazione sociale e, consentendo a ciascuno di sviluppare pienamente la propria personalità, di questa non definisce un "modello" generale, permettendo — invece — i più vari progetti di vita (è questa la vera sostanza dell'art. 3, comma 2) »; F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 4/2012, pp. 1 ss.

(37) G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., p. 98. Cfr. altresì C. PINELLI, *Diritti condizionati, risorse disponibili, equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, p. 555.

Nel caso delle Regioni e degli enti locali, inoltre, il divieto di indebitamento è accompagnato da ulteriori limitazioni contenute in leggi ordinarie statali che si impongono in quanto i destinatari sono enti privi di potestà legislativa e, in ogni caso, in quanto espressione della competenza statale di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, Cost.).

Le limitazioni contenute in leggi ordinarie sono state classificate in due tipi: statiche e a carattere ordinamentale, oppure dinamiche ed a carattere congiunturale (38). Le prime fissano in termini stabili un limite oltre il quale non è possibile il ricorso all'indebitamento, e lo fanno prescrivendo che gli interessi dovuti dall'indebitamento non possono superare una certa percentuale delle entrate (39). Le limitazioni del secondo tipo hanno invece carattere congiunturale e una durata limitata nel tempo. È questo il caso delle regole fissate annualmente che compongono il c.d. Patto di stabilità interno e che si pongono l'obiettivo del rispetto dei vincoli europei.

### 3. I VINCOLI SOSTANZIALI NELLA COSTITUZIONE FINANZIARIA EUROPEA.

#### 3.1. *Politica monetaria e politica finanziaria nel Trattato di Roma.*

Il trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (Trattato di Roma del 1957) non conteneva previsioni in materia di bilancio né fissava limiti precisi al *deficit* e al debito pubblico degli Stati membri. Nondimeno, tra gli obiettivi della Comunità figurava il compito di promuovere « una stabilità accresciuta » (art. 2 del Trattato). In questa ottica, l'art. 104 prevedeva che « ogni Stato membro attua la politica economica necessaria a garantire l'equilibrio della sua bilancia globale dei pagamenti e mantenere la fiducia nella propria moneta [...] ». Al fine di « promuovere il coordinamento delle politiche degli Stati membri nel campo monetario », il succes-

---

(38) A. BRANCASI, *Bilancio*, cit., 170.

(39) Ne è un esempio l'art. 204, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 secondo cui « l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate e a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 12 per cento, per l'anno 2011, l'8 per cento, per gli anni dal 2012 al 2014, e il 10 per cento, a decorrere dall'anno 2015, delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui ».

sivo art. 105 istituiva un « Comitato monetario a carattere consultivo » con il compito, tra l'altro, di « seguire la situazione monetaria e finanziaria degli Stati membri e della Comunità ».

Nel disegno originario, dunque, politica finanziaria e politica monetaria degli Stati membri rimanevano assoggettate alla sovranità degli Stati (40) ma dovevano procedere all'unisono, trattandosi di due tasselli fondamentali e interdipendenti del grande mosaico rappresentato dal coordinamento generale delle politiche economiche. In particolare, il principio della stabilità della finanza pubblica mirava ad evitare che gli Stati membri tenessero condotte imprudenti, assumendosi rischi che, in un regime di piena mobilità dei capitali, possono mettere a repentaglio la saldezza dell'interna struttura finanziaria dell'Unione e degli Stati stessi (41).

### 3.2. *Il trattato di Maastricht e il divieto di disavanzi eccessivi.*

Dopo il fallimento del Piano Werner, approvato dal Consiglio dei Ministri della Comunità nel giugno del 1970 con l'obiettivo di giungere a una gestione armonizzata dei bilanci nazionali (42), l'attenzione della Comunità economica europea è stata rivolta per diversi anni al coordinamento delle politiche monetarie, piuttosto che alle politiche finanziarie degli Stati membri (43). In questa ottica sono stati istituiti il Fondo europeo per la cooperazione monetaria (44) e il Sistema monetario europeo (45), facendo leva in entrambi i casi sulla clausola generale dei poteri impliciti (art. 235 Trattato CEE). In un secondo momento, con l'Atto unico europeo del 1986, l'obiettivo della « convergenza delle politiche economiche e monetarie per l'ulteriore sviluppo della Comunità » è stato espressamente introdotto nel Trattato CEE (art. 102 A).

L'azione di coordinamento delle politiche monetarie nazionali è sfociata nel Trattato istitutivo dell'Unione Europea firmato a Maa-

---

(40) R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, cit., p. 353; V. CERULLI IRELLI, *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2006, p. 808; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, p. 16.

(41) Cfr. G. DELLA CANANEA, *La « pubblicità » dei disavanzi eccessivi: tecniche di determinazione ed effetti*, in questa *Rivista*, 2009, p. 578.

(42) Cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., p. 38.

(43) Cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., p. 38.

(44) Regolamento (CEE) n. 907/73 del Consiglio del 3 aprile 1973.

(45) Regolamento (CEE) n. 3181/78 del Consiglio del 18 dicembre 1978.

stricht nel 1992, che ha istituito l'unione economica e monetaria (art. 2) e previsto l'introduzione della moneta unica e la « definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi » (art. 3 A).

L'avanzamento del processo di integrazione monetaria ha riportato l'attenzione della Comunità sul coordinamento delle politiche finanziarie degli Stati membri. Il Trattato sull'Unione europea, infatti, muove dal presupposto che la stabilità finanziaria degli Stati sia condizione essenziale per la stabilità della moneta unica (46) e, dunque, richiede agli Stati di rispettare « i seguenti principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile » (art. 3 A, comma 3). Vi sono inoltre almeno altre due ragioni per le quali il mantenimento di una politica di bilancio responsabile veniva considerata particolarmente importante all'interno dell'unione monetaria. « Primo, perché in un'unione monetaria i segnali di mercato derivanti dall'andamento del tasso di cambio e dai tassi di interesse sui titoli del debito pubblico sono meno evidenti e, quindi, i responsabili della politica di bilancio di un paese potrebbero essere indotti a realizzare *deficit* di bilancio più elevati di quelli sostenibili per quel paese. Secondo, gli interessi di breve periodo di un certo paese potrebbero divergere dall'interesse comune dell'unione monetaria, pertanto le politiche nazionali potrebbero riflettere dinamiche, a volte di breve periodo, non compatibili con la condivisione della moneta » (47).

Sulla base di queste considerazioni il Trattato di Maastricht ha introdotto per la prima volta a livello costituzionale europeo regole in materia finanziaria (48), che gli Stati devono rispettare per avere accesso all'Unione monetaria (49). La prescrizione fondamentale a questo riguardo è quella della « sostenibilità della situazione della

---

(46) C. GOLINO, *op. cit.*, p. 13.

(47) SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *La governance economica europea*, giugno 2013, n. 3, 2.

(48) Il rilievo costituzionale dei vincoli è messo in evidenza da G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, *cit.*, p. 53, il quale osserva che « sul piano formale, essi sono sanciti dal Tue e dai protocolli ad esso allegati, che si inseriscono sul tessuto normativo costituito dai trattati istitutivi e dagli accordi che li hanno successivamente modificati o integrati. Inoltre, sul piano, distinto da quello formale, della logica dei valori, questo insieme di principi e regole fa parte a buon titolo del nucleo fondamentale della Costituzione economica ».

(49) Cfr. V. CERULLI IRELLI, *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, *cit.*

finanza pubblica » che risulta « dal conseguimento di una situazione di bilancio pubblico non caratterizzata da un disavanzo eccessivo [...] » (art. 109 J, comma 1).

Per individuare se un disavanzo pubblico è eccessivo sono fondamentali le nozioni di *deficit* (o indebitamento netto), costituito dalla differenza tra le entrate e le spese coperta mediante indebitamento, e di debito pubblico, costituito dalle passività del settore pubblico, necessarie per finanziare il disavanzo, rappresentate dai titoli di Stato collocati sul mercato. Il disavanzo è eccessivo se il rapporto deficit/PIL è superiore al 3% e il debito lordo è superiore al 60% del PIL (v. Protocollo sulla procedura per disavanzi pubblici eccessivi) (50). In tale sistema, gli artt. 2 e 3 del Protocollo stabiliscono che i Governi degli Stati membri sono responsabili dei disavanzi della pubblica amministrazione, che viene individuata in base a criteri soggettivi (l'amministrazione statale, regionale o locale) e oggettivi basati sull'assenza del mercato (i fondi di previdenza sociale, che sono considerati amministrazioni in quanto producono servizi non riconducibili a transazioni commerciali).

A presidio del « divieto di disavanzi eccessivi », l'art. 104 C del Trattato prevede un'apposita procedura di sorveglianza sui disavanzi degli Stati, attivata dalla Commissione e articolata in quattro fasi, l'ultima delle quali di competenza del Consiglio e a carattere cautelare-sanzionatorio nei confronti dello Stato inadempiente (procedura di infrazione) (51). La procedura contiene significativi elementi di flessibilità, dal momento che la Commissione tiene in considerazione nella valutazione della situazione finanziaria dei paesi anche i ritmi di avvicinamento ai parametri e l'eccezionalità delle circostanze che determinano un loro eventuale sfornamento (52). Più in generale, è

---

(50) R. PEREZ, *Il controllo della finanza pubblica*, in S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2007, pp. 285 ss.

(51) Più in particolare, a fronte della perdurante inottemperanza dello Stato, il Consiglio può disporre la pubblicazione di informazioni supplementari prima dell'emissione dei titoli, invitare la Banca europea degli investimenti a riconsiderare le politiche di prestiti allo Stato, obbligare lo Stato a costituire un deposito infruttifero di importo adeguato e, infine, obbligarlo a pagare una ammenda di entità adeguata. Come rilevato, « solo l'ultima delle quattro misure ha un contenuto sanzionatorio, le altre avendo un contenuto misto, cautelare-ripristinario-sanzionatorio »: R. PEREZ, *Il controllo della finanza pubblica*, cit., p. 286; C. GOLINO, *op. cit.*, pp. 17 s.

(52) L'art. 104 C, comma 2, consente, infatti, che, in uno Stato, « il rapporto disavanzo/debito/pil, sia superiore al valore di riferimento, se esso sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento, ovvero quando il superamento sia eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento »: R. PEREZ, *La finanza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*,

opinione diffusa che la procedura prevista dal Trattato consentisse ampi margini di discrezionalità alla Commissione, avallando di fatto interpretazioni indulgenti dei vincoli, o comunque valutazioni di natura politica (53). Nella prassi, secondo alcuni osservatori, il divieto di disavanzi eccessivi ha finito per acquisire principalmente un valore di *moral suasion* (54).

In sintesi, è opinione comune che il Trattato sull'Unione europea non privi gli Stati della sovranità in materia finanziaria. Gli elementi di flessibilità presenti nella procedura di sorveglianza fanno sì che l'obbligo degli Stati non sia quello di mantenere il bilancio in pareggio ma di « determinare e mantenere equilibri finanziari che tengano conto dell'esigenza di ridurre i disavanzi eccessivi » (55). Un controllato ricorso all'indebitamento è dunque consentito, soprattutto per finanziare la spesa per investimenti (56).

Che le politiche di bilancio rimangono prerogativa delle istituzioni nazionali, nel rispetto del principio di sussidiarietà, è confermato dal divieto per l'Unione e per gli Stati di rispondere dei debiti assunti da uno Stato membro o dalle unità istituzionali operanti al suo interno (la c.d. « *no-bail out provision* », prevista all'art. 104 B, comma 1) (57). L'individuazione dello Stato come responsabile delle politiche fiscali, infatti, è il naturale completamento dell'autonomia che lo Stato stesso mantiene rispetto all'Unione nella gestione dei propri bilanci; autonomia che gli consente di ricorrere anche ad un controllato indebitamento, rispetto al quale il governo nazionale è politicamente responsabile davanti a cittadini e mercati (58).

---

Tomo I, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 595 s.; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., p. 16; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo*, cit., p. 47.

(53) G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo*, cit., pp. 49 s., il quale peraltro osserva che la politicità delle decisioni è intrinseca nella natura della Commissione, che è appunto una istituzione eminentemente politica.

(54) R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, cit., pp. 353 s.

(55) G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo*, cit., pp. 57 s.

(56) G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo*, cit., pp. 57 s.

(57) Cfr. R. PEREZ, *Il patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, pp. 997 ss.; C. GOLINO, *op. cit.*, p. 19.

(58) Cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., p. 46. V. anche ID., *La « pubblicità » dei disavanzi eccessivi: tecniche di determinazione ed effetti*, cit., p. 579: « contrariamente al governo della moneta, [...] il governo della finanza si ispira al principio di sussidiarietà. Le regole e i controlli comunitari restringono, ma non annullano, le possibilità di manovra delle quali i singoli Stati dispongono. Lasciano intatti i margini di scelta discrezionale relativi alla determinazione dei livelli di tassazione, quelli concernenti la distribuzione della spesa pubblica tra i vari programmi, la possibilità di ricorrere all'indebitamento per finanziare le spese di investimento ».

### 3.3. *Il patto di stabilità e crescita e le modifiche prima della crisi.*

Gli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea sono stati caratterizzati da un progressivo irrigidimento della disciplina finanziaria, soprattutto sotto la pressione tedesca (59).

Nel 1997 gli Stati aderenti al Sistema monetario europeo hanno sottoscritto il Patto di stabilità e crescita, composto da una risoluzione approvata al Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno e dai regolamenti del Consiglio nn. 1466/97 e 1467/97 del 7 luglio 1997, con l'obiettivo di rafforzare la sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nazionali per far rispettare i limiti relativi al disavanzo e al debito stabiliti dal trattato di Maastricht.

La principale novità consiste nell'impegno assunto dagli Stati di rispettare l'obiettivo a medio termine di un saldo di bilancio « prossimo al pareggio o positivo ». A questo fine il regolamento n. 1466/97 introduce misure inedite di carattere preventivo nell'ambito della sorveglianza multilaterale (c.d. braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita), che si affiancano alla procedura di infrazione del divieto di disavanzi eccessivi che viene peraltro irrigidita dal regolamento n. 1467/97 (c.d. braccio correttivo del Patto di stabilità e crescita) (60).

Sul versante preventivo, il regolamento n. 1466/97 stabilisce che gli Stati partecipanti all'unione monetaria presentano al Consiglio e alla Commissione un programma di stabilità nel quale individuano l'obiettivo a medio termine di una situazione di bilancio con un saldo prossimo al pareggio o in attivo, e delineano il percorso di avvicinamento a tale obiettivo nonché l'andamento previsto del rapporto debito pubblico/PIL con la descrizione dei provvedimenti di bilancio e delle altre misure di politica economica adottati o proposti a tal fine (art. 3, comma 2). Avvalendosi anche delle informazioni fornite dallo Stato sull'andamento previsto dell'economia, il Consiglio esamina il programma e valuta se l'obiettivo di bilancio a medio termine

---

(59) Già la decisione del Consiglio n. 95/236 indicava che la soglia del 3% non era che « il primo passo verso l'obiettivo a medio termine del pareggio ». Su queste vicende cfr. C. GOLINO, *op. cit.*, pp. 21 s.; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, *cit.*, p. 17.

(60) Cfr. R. PEREZ, *Il controllo della finanza pubblica*, *cit.*, p. 287, che rintraccia la differenza tra la disciplina del Trattato di Maastricht e la disciplina contenuta nel Patto di stabilità e crescita proprio in ciò: « che il protocollo sui disavanzi eccessivi prevedeva la messa a punto di misure successive al verificarsi dell'evento non consentito, mentre le misure contenute nel Patto di stabilità riguardano l'adozione di misure preventive per raggiungere il traguardo ».

individuato dallo Stato consenta un margine di manovra per evitare il determinarsi di un disavanzo eccessivo, se le ipotesi economiche sulle quali il programma è fondato siano realistiche e se le misure adottate e/o proposte siano adeguate per la realizzazione del percorso prospettato (art. 5, comma 1); se ritiene che gli obiettivi e i contenuti del programma debbano essere rafforzati, invita lo Stato membro interessato ad adeguare il suo programma (art. 5, comma 2). Il Consiglio inoltre svolge una attività di vigilanza sull'applicazione del programma di stabilità (art. 6, comma 1) e, « qualora individui uno scostamento sensibile della posizione di bilancio dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo », adotta una raccomandazione (comma 2) che nei casi più gravi può rendere pubblica (comma 3).

Sul versante correttivo, il regolamento n. 1467/97 riduce la flessibilità della procedura per disavanzi eccessivi, prevedendo che il disavanzo pubblico è considerato eccezionale e temporaneo, ai sensi dell'articolo 104 C, paragrafo 2, lettera *a*), secondo trattino, alla duplice condizione di dipendere da un evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato membro e di produrre rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria del paese, richiedendosi a tal fine un declino annuo del PIL in termini reali pari almeno al 2% (art. 1). Il regolamento n. 1467/97 ha inoltre introdotto misure per l'accelerazione della procedura per i disavanzi eccessivi e previsto sanzioni più severe a carico dello Stato membro che non attui le misure correttive necessarie per ripristinare la situazione di equilibrio (61).

Dal punto di vista formale, il Patto di stabilità e crescita ha come obiettivo l'applicazione della disciplina finanziaria contenuta nel trattato Ce, come modificato a Maastricht. Lo stesso obiettivo del bilancio prossimo al pareggio, secondo la logica del Patto, è strumentale a permettere agli Stati di affrontare le normali fluttuazioni cicliche mantenendo il disavanzo pubblico entro il valore di riferimento del 3% del PIL (62). In realtà, le nuove previsioni segnano un cambio di passo nella disciplina finanziaria europea perché il vincolo di carattere negativo e flessibile, consistente nel divieto di realizzare disavanzi eccessivi, viene affiancato da un vincolo di tipo positivo che

---

(61) R. PEREZ, *La finanza pubblica*, cit., p. 597; C. GOLINO, *op. cit.*, p. 23.

(62) Regolamento n. 1466/97, considerando 4.

riguarda il raggiungimento di determinati risultati nella gestione dei conti pubblici (63).

Secondo una autorevole dottrina, la previsione del bilancio in pareggio introdotta col Patto di stabilità e crescita si porrebbe in contrasto con i Trattati europei. Si osserva che l'Unione affida l'obiettivo della crescita agli Stati membri (art. 102 A Tue, previsione confermata dai Trattati Amsterdam e Lisbona, successivi al Patto di stabilità e crescita), non avendo risorse proprie per finanziarla. Sottratto il governo della moneta e quindi la leva dell'inflazione, l'unico strumento che il Trattato di Maastricht riconosceva agli Stati per favorire la crescita economica era l'indebitamento, sia pur controllato e nei limiti indicati dal divieto di disavanzi eccessivi. L'art. 104 C del Trattato Ue era dunque una norma di garanzia, prima che una norma limitatrice: dava la garanzia agli Stati di potersi indebitare, sia pur entro certi limiti, in modo da realizzare la crescita prevista dal Trattato. Di converso, il regolamento n. 1466/97, imponendo il pareggio di bilancio a medio termine, ha vietato l'indebitamento ossia l'unico tipo di politica che gli Stati secondo il Trattato potevano praticare per realizzare la crescita. La previsione del pareggio, quindi, si pone in contrasto con i Trattati, perché non consente agli Stati di conseguire l'obiettivo della crescita, previsto da Maastricht e poi confermato nei Trattati successivi al regolamento n. 1466/97 (Amsterdam e Lisbona) (64).

Indubbiamente il Patto di stabilità e crescita ha irrigidito i vincoli finanziari a carico degli Stati e ha in parte compromesso la loro sovranità nella gestione delle politiche di spesa. Nondimeno la tesi secondo cui sarebbe ravvisabile una violazione del Trattato non considera che l'obiettivo del bilancio prossimo al pareggio non si sovrappone né contraddice i criteri per la individuazione dei disavanzi eccessivi fissati nel Protocollo allegato al Trattato di Maastricht. In considerazione del suo carattere strumentale all'osservanza del divieto di disavanzi eccessivi, infatti, la previsione dell'obiettivo di medio termine si colloca nel c.d. "ramo preventivo" introdotto dal Patto di stabilità e crescita, mentre la soglia di deficit e indebitamento ammessa rispetto al PIL (il cui superamento comporta il disavanzo eccessivo) riguarda il "ramo correttivo", ossia la

---

(63) R. PEREZ, *Il patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?*, cit., p. 1000.

(64) G. GUARINO, *Un saggio di « verità » sull'Europa e sull'euro*, in [www.giuseppeguarrino.it](http://www.giuseppeguarrino.it), 21 ottobre 2013, paragrafi 1-15.

procedura di sorveglianza introdotta dall'art. 104 C del Trattato di Maastricht e solo ritoccata dal Patto di stabilità e crescita (65), che infatti non si attiva automaticamente nel caso in cui non sia raggiunto l'obiettivo di medio termine (66). Del resto, come è stato esattamente osservato, la base giuridica dell'imposizione dell'obiettivo a medio non è l'articolo del Trattato che prevede il divieto di disavanzi pubblici eccessivi (art. 104 TCE, oggi art. 126 TFUE), bensì la disposizione sulla sorveglianza multilaterale (art. 99 TCE, oggi art. 121 TFUE) (67).

Negli anni successivi alla sua entrata in vigore, il Patto di stabilità e crescita è stato modificato con l'introduzione di elementi di maggiore flessibilità, considerata, da una parte, l'incapacità degli Stati membri di soddisfare i parametri individuati dal Patto e, dall'altra, il rallentamento dell'economia europea registratosi negli ultimi mesi del 2000 (68).

I regolamenti CE del Consiglio nn. 1055 e 1056 del 27 giugno 2005, di modifica rispettivamente dei reg. nn. 1466/97 e 1467/97, hanno rimodulato il meccanismo preventivo del Patto di stabilità prevedendo la possibilità di differenziare gli obiettivi a medio termine per i diversi Stati membri e consentendo deroghe puntuali, e motivate in base a considerazioni economiche, all'obiettivo del pareggio. Gli Stati sono comunque obbligati a mantenere un margine sufficiente al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL e hanno l'obbligo di realizzare un miglioramento annuale dei saldi pari ad almeno lo 0,5%. Inoltre si prevede che il saldo indebitamento sia calcolato al

---

(65) In termini simili già G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione tra i livelli europeo e interno*, in *Riv. dir. int.*, 2014, p. 12, il quale osserva che « Da una considerazione congiunta dei due rami (preventivo e correttivo) della normativa europea di bilancio emerge che essi risultano separati e distinti ancorché coordinati e sinergici. Il primo non modifica né assorbe il secondo; in altri termini, il Patto di stabilità e crescita e il *Fiscal compact* non sovvertono le regole del Trattato. Una cosa è il limite dell'OMT (-0,5% per gli Stati euro), altra quello della procedura per debito eccessivo (-3%): il primo non annulla, irrigidendola, la soglia del secondo. I due limiti si basano su parametri diversi: l'uno sul saldo strutturale di bilancio, l'altro su quello nominale; e assolvono a due funzioni diverse. La disciplina preventiva mira a indirizzare *ex ante* le politiche nazionali di bilancio verso obiettivi sostenibili di finanza pubblica. La disciplina correttiva interviene *ex post* nel caso di inefficacia di quella preventiva ».

(66) Cfr. A. BRANCASI, *Bilancio*, cit., p. 175.

(67) Cfr. A. BRANCASI, *Bilancio*, cit., p. 176.

(68) Tale percorso ha avuto inizio con la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 27 novembre 2002 sul « Rafforzamento del coordinamento delle politiche di bilancio » (COM (2002) 0668), con la quale si manifestava l'esigenza di tenere in considerazione l'impatto del ciclo economico sui conti pubblici, valutando le condizioni di bilancio dei singoli Stati membri in termini strutturali, cioè al netto delle fluttuazioni e delle manovre transitorie. In tema v. C. GOLINO, *op. cit.*, pp. 25-31.

netto delle misure *una tantum* e sia depurato degli effetti del ciclo economico, per cui il calcolo non deve tener conto delle minori entrate e maggiori spese dovute all'eventuale ciclo negativo e neppure delle maggiori entrate e minori spese sostenute nell'eventuale ciclo positivo. Ciò al fine di consentire agli Stati membri di attuare politiche anticicliche, ossia politiche espansive in fase di recessione e restrittive in fase di crescita (in luogo delle politiche pro cicliche, che consistono nell'aumento della pressione fiscale e nella riduzione delle spese in fase di recessione al fine di compensare il minor gettito) (69). Anche la procedura per disavanzi eccessivi è stata rivista con una dilatazione della clausola di eccezionalità e « introducendo, in un contesto di ampia discrezionalità del Consiglio, una maggiore tolleranza per i Paesi che, pur avendo sfiorato il limite del 3%, siano impegnati in spese temporanee connesse a importanti processi di ristrutturazione della spesa pubblica orientati a garantire una maggiore sostenibilità di lungo periodo » (70). In questo modo la procedura, di cui il Patto aveva esaltato la funzione sanzionatoria, è stata ricondotta alla vocazione originaria di strumento di assistenza e di stimolo ad una politica finanziaria sana degli Stati membri (71).

Le modifiche apportate nel corso degli anni non consentivano però di superare quelli che comunemente sono stati ritenuti i due principali difetti del Patto di stabilità e crescita, ossia l'incapacità di imporre politiche rigorose anche nelle fasi di espansione dell'economia, e lo scarso livello di effettività dovuto anche ai rapporti controversi con le disposizioni dei Trattati (72). Inoltre, un punto critico della nuova disciplina era la maggiore discrezionalità che si riconosceva al Consiglio nella valutazione preventiva e correttiva (73).

---

(69) C. GOLINO, *op. cit.*, 29; A. BRANCASI, *Bilancio, cit.*, p. 176.

(70) G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, *cit.*, p. 19.

(71) Cfr. R. PEREZ, *Il nuovo Patto di stabilità e crescita*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, pp. 777 ss.

L'attenuazione del rigore sanzionatorio della procedura avveniva tramite la nozione di « grave recessione economica », in modo da evitare l'applicazione di sanzioni severe per il mancato raggiungimento degli obiettivi in situazioni caratterizzate da un tasso di crescita negativo. Forse ancor più significativo era l'ampliamento dei fattori da tenere in considerazione nella valutazione della posizione economica dello Stato; tra questi: la crescita potenziale, le condizioni congiunturali, l'attuazione delle politiche di promozione della ricerca, sviluppo e innovazione, della sostenibilità del debito e più in generale della qualità delle finanze pubbliche dello Stato. *Amplius* cfr. C. GOLINO, *op. cit.*, pp. 30 s.

(72) Cfr. M. BARBERO, *Il nuovo Patto europeo di stabilità e crescita alla prova dei fatti: i recenti casi di Francia, Germania e Italia*, in questa *Rivista*, 2007, p. 1331.

(73) BANCA CENTRALE EUROPEA, *La riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *Bollettino mensile BCE*, agosto 2005, p. 65.

### 3.4. *La crisi economica e le nuove modifiche al Patto di Stabilità e crescita. Patto euro plus, Six pack, Two Pack.*

Lo scenario sin qui descritto non è stato modificato dal Trattato di Lisbona, stipulato nel dicembre 2007 (74). Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) riproduce infatti le disposizioni del TCE in materia di politica economica (tra le altre l'art. 119 TFUE, *ex art.* 4 TCE che enuncia il principio delle finanze pubbliche sane; l'art. 121 TFUE, *ex art.* 99 TCE sulla sorveglianza multilaterale; l'art. 125 TFUE, *ex art.* 103 del TCE, sul divieto per l'Unione di farsi carico degli impegni assunti dagli Stati; l'art. 126 TFUE, *ex art.* 104 del TCE, sul divieto di disavanzi pubblici eccessivi) e il Patto di stabilità e crescita (come modificato dal 2005) rimane in posizione esterna rispetto ai Trattati.

Il quadro viene invece sconvolto dalla crisi finanziaria del 2007-2011. Gli interventi messi in campo dagli Stati per salvare le banche e le compagnie di assicurazioni e stimolare la ripresa economica (75) hanno infatti comportato l'aumento del *deficit* di bilancio degli Stati e la contrazione di debito pubblico in misura sempre maggiore, dando luogo ad una vera e propria crisi del debito sovrano con talora il rischio di insolvenza degli Stati (76). La crisi ha così assunto una dimensione istituzionale (77), imponendo la revisione della *governance* economica e finanziaria a livello globale (78).

---

(74) G.M. ROBERTI, *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, cit., pp. 205 s.

(75) Al riguardo si è parlato di «sbilanciamento dell'intervento pubblico sul versante finanziario»: G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, p. 461.

(76) Su questa dinamica e, più in generale, sulle cause e sulle caratteristiche della recente crisi economica v. G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, cit., p. 461; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, pp. 9 ss.; C. GOLINO, *op. cit.*, pp. 32 ss.; E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Pol. dir.*, 2013, pp. 499 ss.; con attenzione alla situazione finanziaria italiana, A. QUADRO CURZIO, *L'Italia nella Eurozona: profili di finanza pubblica*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, cit., pp. 15 ss.

(77) G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., p. 11.

(78) G. NAPOLITANO, *The 'puzzle' of global governance after the financial crisis*, in AA.VV., *Global Administrative Law: An Italian Perspective*, European University Institute, 2012, pp. 31 ss., dove si osserva che «*After the Lehman Brothers' default and the global panic and distress generated by it, crises of big financial institutions are not any longer considered purely "local". That's why also solutions may not be exclusively "national". The financial crisis showed the need for supranational collective action*». In generale, sul rapporto tra l'universalità della crisi e la territorialità delle risposte che gli Stati possono mettere in campo v. le considerazioni di N. IRTI, *Crisi mondiale e diritto europeo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2009, pp. 1243 ss.: «abbiamo letto o udito da qualche parte che nell'ora della crisi ciascun popolo si

La strategia delle istituzioni europee dopo la crisi è stata di introdurre nuovi e più stringenti vincoli alle politiche di bilancio degli Stati in modo da ridurre la sproporzione tra la politica monetaria, da tempo assoggettata al regime comune, e la politica di bilancio e tributaria, tradizionalmente riservata alla cooperazione intergovernativa (79). Ciò al fine di prevenire, o eventualmente rimuovere, i disavanzi di bilancio che rappresentano i principali fattori di destabilizzazione dell'economia (80). Queste linee programmatiche sono state formalizzate nel Patto *euro plus* approvato dal Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011 (81), un documento di carattere programmatico che enuncia l'obiettivo di consolidare il pilastro economico dell'unione monetaria attraverso un più stretto coordinamento delle politiche economiche sotto il controllo e la sorveglianza della Commissione (82).

L'obiettivo di rafforzare il coordinamento (e dunque i vincoli) delle (alle) politiche finanziarie degli Stati si è tradotto sul piano giuridico nell'adozione del *Six Pack*, che ha riformato il Patto di stabilità e crescita sia nella parte preventiva sia nella parte correttiva (83).

---

avolge nella propria bandiera: cioè si sente legato a un singolare destino e reso consapevole di una propria e inconfondibile esistenza storica. Il rapporto di protezione e obbedienza lascia bensì riemergere la territorialità del potere sovrano, ma questo carattere ha pure una dolorosa fragilità, poiché la crisi è planetaria, il materiale infiammabile sparso in ogni luogo, e la potenza della techno-economia sovrastano le frontiere degli Stati. C'è un divario, direi un'abissale distanza, fra la dimensione della crisi e le misure di protezione: dove quella ci prende e avvolge tutti, come in un contagio malefico e divorante, queste sono specifiche e determinate nei luoghi e nel tempo. Il conflitto fra territorialità e spazialità è il tema tragico della nostra epoca ».

(79) G. RIVISECCHI, *Il Trattato sul Mes e il Fiscal compact al vaglio del Tribunale Costituzionale Federale e della Corte di Giustizia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 86.

(80) G.M. ROBERTI, *op. cit.*, pp. 214 s.

(81) Allegato I alle Conclusioni del Consiglio Europeo del 24 e 25 marzo 2011, EUCO 10/1/11, Bruxelles 20 aprile 2011. Il Patto fu sottoscritto dai capi di Stato o di governo della zona euro e vi hanno aderito altresì Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Polonia, Romania.

(82) Cfr. G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in Id. (a cura di), *Uscire dalla crisi*, Bologna, 2012, pp. 413-416; C. GOLINO, *op. cit.*, pp. 55 s.

(83) Approvato dal Parlamento e dal Consiglio nel novembre 2011, comprende tre regolamenti che riformano il Patto di stabilità e crescita: il regolamento UE n. 1175/2011, che modifica il regolamento CE n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza del coordinamento delle politiche economiche; il regolamento UE n. 1177/2011 che modifica il regolamento CE n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; il regolamento n. 1173/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro. Il *Six Pack* comprende inoltre la direttiva n. 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri e altri due regolamenti che disciplinano le nuove procedure per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici: il regolamento UE 1176/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro e il

Sotto l'aspetto della prevenzione, il regolamento UE n. 1175/2011 introduce il « semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche » al fine di realizzare un coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e la convergenza delle prestazioni economiche degli Stati membri (84). Nel corso del semestre europeo, che si svolge nella prima parte dell'anno, gli Stati membri e l'Unione formulano gli indirizzi di massima delle rispettive politiche economiche; sempre nell'ambito del semestre europeo avviene la presentazione dei programmi di stabilità da parte degli Stati e la loro valutazione da parte del Consiglio e della Commissione. La caratteristica del procedimento del semestre è che il Consiglio, previa valutazione della Commissione, fornisce consulenza sulle politiche macrofinanziarie e macrostrutturali degli Stati. Di queste indicazioni gli Stati devono tenere conto, pena l'adozione di ulteriori raccomandazioni e infine di misure sanzionatorie (art. 1).

La riforma della parte preventiva del Patto di stabilità e crescita conferma che l'obiettivo di bilancio a medio termine individuato da ciascuno Stato nel programma di stabilità, relativo al rapporto indebitamento/PIL, può divergere dal pareggio, ma deve comunque porsi in un intervallo compreso tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo, in modo da assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche. Nel programma di stabilità deve essere specificato il percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine; gli Stati con un livello di debito superiore al 60% del PIL devono realizzare la convergenza verso l'obiettivo a medio termine con un miglioramento annuale del saldo di bilancio pari allo 0,5% del PIL, fatta salva la possibilità di allontanarsi da questo percorso in caso di eventi inconsueti fuori dal controllo dello Stato o in caso di grave recessione.

Sul versante della correzione, il regolamento UE n. 1177/2011 modifica il regolamento CE n. 1467/97 stabilendo che gli Stati il cui debito supera il 60% del PIL dovranno adottare misure per ridurre

---

regolamento UE n. 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area euro.

(84) M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 2013, p. 186; G. RIVOSCECHI, *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., p. 411; G. RIZZONI, *Il « semestre europeo », fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, [www.associazione-deicostituzionalisti.it](http://www.associazione-deicostituzionalisti.it), 4/2011, pp. 7 ss.; M. GIORDANO, *La nuova governance fiscale*, in [www.rivistacorteconti.it](http://www.rivistacorteconti.it), p. 12.

l'eccedenza di debito (rispetto al 60%) al ritmo di un ventesimo all'anno in media negli ultimi tre anni. In questo modo si attribuisce maggiore rilevanza all'interno della procedura di infrazione all'andamento del debito (85). Viene inoltre introdotto un sistema di sanzioni volto a migliorare il rispetto della parte preventiva e della parte correttiva del Patto di stabilità e crescita nella zona euro (86). Esso prevede un semi-automatismo delle procedure per l'irrogazione delle sanzioni per i Paesi che violano le regole del Patto. Le sanzioni sono infatti raccomandate dalla Commissione e si considerano approvate dal Consiglio a meno che esso non le respinga con voto a maggioranza qualificata (« maggioranza inversa ») degli Stati dell'area euro (non si tiene conto del voto dello Stato interessato).

Il successivo *Two pack* si compone di due regolamenti, la cui base giuridica è costituita dal combinato disposto dell'art. 136 del TFUE con l'art. 121, par. 6 del TFUE (87).

Il primo regolamento definisce una procedura per la vigilanza rafforzata sugli Stati membri che affrontano o rischiano di affrontare gravi difficoltà economico-finanziarie, con potenziale effetto di contagio in tutta l'eurozona, o che ricevono assistenza finanziaria al fine di assicurare un rapido ritorno alle condizioni normalità.

Il secondo regolamento reca disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei progetti di bilancio. In quest'ottica prevede un calendario comune per l'approvazione dei bilanci dei Paesi della zona euro, in modo da contribuire ad un utile svolgimento del semestre europeo (88). Il regolamento reca altresì disposizioni per assicurare la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri nell'eurozona. A questo proposito prevede che la Commissione, qualora ritenesse il progetto di bilancio di uno Stato membro non conforme agli obblighi imposti dal Patto di stabilità e crescita, può chiedere la presentazione di un progetto di bilancio rivisto; al termine dell'esame del progetto di bilancio, al più tardi entro il 30 novembre di ogni anno, la Commissione adotta, se necessario, un

---

(85) C. GOLINO, *op. cit.*, p. 58.

(86) Cfr. V. CAVALIERE, *Il pareggio di bilancio nella nuova Governance economica europea*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), pp. 5 s.

(87) Si tratta dei Regolamenti (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 473/2013 (*sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro*) e n. 472/2013 (*sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria*).

(88) C. GOLINO, *op. cit.*, p. 60.

parere sul progetto stesso, da sottoporre alla valutazione dell'Eurogruppo.

In definitiva il *Six Pack* e il *Two Pack* hanno reso più rigide le *fiscal rules* presenti nel panorama europeo da Maastricht in poi, nella convinzione che il problema non sia l'impianto generale della « costituzione fiscale europea », quanto l'eccessiva permeabilità a istanze politiche dei meccanismi di *enforcement* delle regole (89).

### 3.5. *Il Trattato su stabilità, coordinamento e governance dell'Unione europea (c.d. Fiscal compact).*

Le regole di bilancio sin qui esaminate sono contenute nei Trattati istitutivi dell'UE e nella sua legislazione secondaria (regolamenti e direttive). A esse si affianca il *Trattato su stabilità, coordinamento e governance dell'Unione europea* (c.d. *Fiscal compact*), stipulato il 2 marzo 2012 da 25 dei 27 Stati dell'Unione (esclusi il Regno Unito e la Repubblica Ceca) e entrato in vigore il 1° gennaio 2013. Il ricorso al Trattato internazionale per introdurre nuovi vincoli finanziari a carico degli Stati membri è stato imposto dal veto del Regno Unito sulla proposta della Germania di introdurre le nuove misure nel corpo del Trattato di Lisbona (90).

Anche se formalmente estranee al diritto dell'Unione, le norme del *Fiscal compact* sono intimamente connesse al funzionamento della stessa. Ciò, oltre a costituire di per sé una anomalia (91), potrebbe porre problemi interpretativi e di compatibilità delle norme del Trattato con quelle del diritto dell'Unione. L'esigenza di coordinamento è però soddisfatta dall'art. 2 del *Fiscal compact*, in base al quale le parti contraenti applicano e interpretano il Trattato conformemente ai trattati istitutivi e al diritto secondario dell'Unione europea. Il Trattato inoltre « 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 « non pregiudica la competenza dell'Unione in materia di unione economica ». Le norme del *Fiscal compact* assumono dunque una posizione subordinata sia nei confronti dei

---

(89) E. MOSTACCI, *op. cit.*, pp. 516 s.

(90) Veto determinato sia da un effettivo rifiuto di assoggettarsi a più stringenti vincoli europei in materia economica, sia da ragioni di politica interna. Su queste vicende v. P. CRAIG, *The Stability Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, in *European Law Review*, 2012, p. 232.

(91) G.L. TOSATO, *op. cit.*, p. 8.

trattati istitutivi che della legislazione derivata dell'Unione: possono integrare e dare esecuzione al diritto dell'Unione, ma non possono porsi in conflitto con esso. Eventuali conflitti sono risolti in via di interpretazione dando prevalenza al diritto dell'Unione; e se non possono essere superati, danno luogo alla disapplicazione delle norme del *Fiscal compact* (92).

Dal punto di vista dei contenuti, il *Fiscal compact* mira a rinsaldare la disciplina di bilancio degli Stati membri per rafforzare il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria e favorire il conseguimento degli « obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale » (art. 1). Si tratta, come si vede, di un obiettivo in larga parte coincidente con quello enunciato nel Patto di stabilità e crescita rivisto con il *Six pack*.

Anche con riguardo all'impegno di politica finanziaria concretamente assunto dagli Stati firmatari, l'impostazione del *Fiscal compact* non si distanzia da quella del regolamento n. 1466/97 nel testo consolidato. L'impegno assunto infatti è di mantenere la posizione di bilancio della pubblica amministrazione in pareggio o in avanzo, con la precisazione che tale regola « si considera rispettata se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato » (art. 3, par. 1, lett. *a* e *b*) (93). Analogamente a quanto previsto dal regolamento n. 1466/97, per disavanzo strutturale si intende il saldo nominale di bilancio al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee e *una tantum* che hanno effetti solo transitori. L'unica differenza saliente rispetto al patto di stabilità e crescita è che il *Fiscal compact* prevede come disavanzo massimo ammesso lo 0,5% del PIL, invece dell'1%; è tuttavia concesso un disavanzo strutturale sino al 1% del PIL quando il rapporto tra il

---

(92) G.L. TOSATO, *op. cit.*, p. 9, il quale osserva che nella *governance* finanziaria europea il ruolo primario è assolto dalle norme dei Trattati istitutivi, rispetto ai quali il Patto di stabilità e crescita si pone in posizione subordinata in quanto legislazione secondaria; mentre il *Fiscal compact* è subordinato ad entrambi.

(93) La lett. *d*) prevede un regime di favore per gli Stati le cui finanze godono di una salute migliore: « quando il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato è significativamente inferiore al 60% e i rischi sul piano della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche sono bassi, il limite inferiore per l'obiettivo di medio termine di cui alla lettera *b*) può arrivare fino a un disavanzo strutturale massimo dell'1,0% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato ».

debito pubblico e il prodotto interno lordo è significativamente inferiore al 60% e i rischi sul piano della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche sono bassi (art. 3, par. 1, lett. d).

Anche l'impegno assunto degli Stati membri con il *Fiscal compact* prevede alcuni elementi di flessibilità. In circostanze eccezionali gli Stati possono infatti « deviare temporaneamente dal loro rispettivo obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo » (art. 3, par. 1 lett. c). Per “circostanze eccezionali” si intendono « eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine » (art. 3, par. 3, lett. b).

Sul versante correttivo, il Trattato conferma l'obbligo per lo Stato membro il cui debito sia superiore al 60% del PIL di ridurlo a un ritmo medio di un ventesimo all'anno (art. 4). Per rinforzare la procedura per disavanzi eccessivi è previsto infine che gli Stati coinvolti predispongono un « programma di partenariato economico e di bilancio che comprenda una descrizione dettagliata delle riforme strutturali da definire e attuare per una correzione effettiva e duratura del suo disavanzo eccessivo » da presentare alla Commissione e al Consiglio nell'ambito dei meccanismi previsti dal Patto di stabilità e crescita (art. 5, par. 1). « Spetterà al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea monitorare l'attuazione del programma di partenariato economico e di bilancio e dei piani di bilancio annuali ad esso conformi » (art. 5 par. 2). « Nel pieno rispetto dei requisiti procedurali dei trattati su cui si fonda l'Unione europea, le parti contraenti la cui moneta è l'euro 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 i disavanzi eccessivi » (art. 7, par. 1).

In definitiva, il *Fiscal compact* non sconvolge l'architettura della *governance* finanziaria europea che si basa sulle norme del TFUE (in larga parte riprodotte di quelle introdotte a Maastricht) e sul Patto di stabilità e crescita riformato, né comporta una attrazione di competenze statuali in favore delle istituzioni europee. La specificità del *Fiscal compact* consiste dunque, più che nei suoi contenuti,

nell'obbligo assunto dagli Stati sottoscrittori di far propri i vincoli finanziari previsti dal Trattato, modificando il diritto interno, e di istituire meccanismi appositi per assicurare il rispetto di tali vincoli (94).

Sotto il primo profilo il Trattato impegna gli Stati contraenti a modificare la propria legislazione introducendo la regola del bilancio in pareggio nelle proprie Costituzioni o in una normativa di pari rango. L'art. 3 par. 2, obbliga infatti gli Stati firmatari a introdurre entro un anno dall'entrata in vigore del Trattato il principio del pareggio di bilancio nel proprio ordinamento « 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 » (95).

Sotto il secondo profilo, gli Stati si impegnano a istituire un meccanismo di correzione « sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea, riguardanti in particolare la natura, la portata e il quadro temporale dell'azione correttiva da intraprendere, anche in presenza di circostanze eccezionali, e il ruolo e

---

(94) Come osserva P. CRAIG, *op. cit.*, 235, « *It is in any event generally acknowledged that the TSCG does not advance matters very much from the obligations contained in the EU Treaty and accompanying legislation. It is true that art. 126(1) TFEU is framed in terms of an obligation on Member States to avoid excessive deficits, which is different from an obligation to balance the budget contained in art. 3(1)(a) TSCG. The difference is, however, significantly reduced when the Lisbon Treaty provisions are read together with the changes made by the six-pack of EU legislation enacted in 2011. Thus art. 3(1)(b) TSCG, which gives substance to the notion of balanced budget, specifies that the "balanced budget" rule is deemed to be respected if the annual structural balance of the general government is at its country-specific medium-term objective, as defined in the revised Stability and Growth Pact, with a lower limit of a structural deficit of 0.5 per cent of the gross domestic product at market prices. There is much commonality between art. 3(1)(b) and Regulation 1466/97 as amended in 2011.18 The deficit rule of 0.5 per cent in art. 3(1)(b) is not very different from that in revised Regulation 1466/97, where it is 1 per cent. The obligation to balance the budget in art. 3(1)(a) TSCG is further qualified by the fact that art. 3(1)(b) TSCG is expressed as an obligation on contracting states to ensure rapid convergence towards the medium-term economic objective, in accord with a time-frame proposed by the Commission* ». Cfr. altresì T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, *cit.*, p. 53, e, soprattutto, M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in questa *Rivista*, 2013, p. 21, il quale osserva che spesso si dimentica che « il pareggio di bilancio non è una novità del *Fiscal compact*, che solo lo rafforza in quanto era già presente nel diritto dell'unione, e così vincolava il diritto degli Stati in virtù del principio del primato del diritto europeo su quello nazionale ».

(95) Cfr. R. PEREZ, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal compact*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, p. 472, dove si rileva che « è attraverso queste regole che la riforma potrebbe suggerire una trasformazione intervenuta nella costituzione fiscale degli Stati, mettendo in luce il passaggio da una nozione prevalentemente politica della decisione di bilancio a una nozione legale ». Osserva che l'obiettivo del *Fiscal compact* è di sospingere « la politica di bilancio verso un orientamento di medio periodo, nell'interesse anche delle generazioni future », A. BINI SMAGHI, *Morire di austerità. Democrazie europee con le spalle al muro*, Bologna, 2013, p. 186.

l'indipendenza delle istituzioni responsabili sul piano nazionale per il controllo dell'osservanza delle regole enunciate al paragrafo 1. Tale meccanismo di correzione deve rispettare appieno le prerogative dei parlamenti nazionali » (art. 3, par. 2). Il meccanismo di correzione è attivato automaticamente « qualora si constatino deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo » e « include l'obbligo della parte contraente interessata di attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito » (art. 3, par 1, lett. e)).

L'apparato sanzionatorio previsto dall'art. 8 per l'ipotesi d'inadempiamento conferma che il vincolo inedito assunto dagli Stati con il *Fiscal compact* riguarda, più che la tenuta del bilancio e le politiche fiscali, il recepimento nella normativa interna di vincoli già previsti in larga parte dal diritto dell'Unione.

La sanzione infatti non riguarda l'inosservanza dell'obbligo previsto dall'art. 3, par. 1, di mantenere (o conseguire rapidamente) il bilancio in pareggio o in avanzo, bensì la violazione dell'art. 3, par. 2, ossia: a) il caso in cui lo Stato non abbia introdotto « disposizioni vincolanti e di natura permanente — preferibilmente costituzionale — o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito » che prevedono l'obbligo del bilancio in pareggio; b) oppure il caso in cui le parti non abbiano istituito a livello nazionale il meccanismo di correzione da attivarsi quando « si constatino deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo » previsto dall'art. 3, par. 1 (96).

L'art. 8 delinea un procedimento articolato che vede coinvolti la Commissione, gli Stati membri e la Corte di giustizia. La Commissione presenta tempestivamente allo Stato una relazione sulle disposizioni adottate in attuazione dell'art. 3, par. 2. Se la Commissione conclude la propria relazione nel senso che lo Stato non ha rispettato tale previsione, « una o più parti contraenti adiranno la Corte di giustizia dell'Unione europea. Una parte contraente può adire la Corte di giustizia anche qualora ritenga, indipendentemente dalla relazione della Commissione, che un'altra parte contraente non abbia rispettato l'articolo 3, paragrafo 2 ».

---

(96) Cfr. criticamente P. CRAIG, *op. cit.*, p. 237, che sottolinea la farraginosità del meccanismo di controllo: « *It is art. 3(2) that is enforceable via art. 8, but breach of art. 3(2) is itself dependent on breach of art. 3(1). The reality is that it will often be difficult to determine with certainty whether the conditions for breach of art. 3(2) are met, and these difficulties will be especially marked within the constraints of the classic adjudicative setting.* ».

Il diritto di azione davanti alla Corte di giustizia viene dunque negato alla Commissione e riconosciuto agli Stati contraenti. Stando alla formulazione letterale della disposizione, lo schema è diverso a seconda che lo Stato agisca davanti alla Corte di giustizia a seguito della relazione della Commissione che dichiara l'inadempimento ovvero « *indipendentemente dalla relazione della Commissione* ». Nel primo caso, infatti, il Trattato prevede che le « parti contraenti adiranno la Corte di giustizia »: sembrerebbe cioè stabilire un obbligo di agire da parte degli Stati contraenti, quasi si trattassero di sostituti processuali della Commissione. Nel secondo caso, invece, il Trattato prevede che lo Stato « può adire la Corte di Giustizia »: questa volta, cioè, sembrerebbe trattarsi di una mera facoltà, e non di un obbligo, per lo Stato.

La norma non individua esplicitamente il contenuto della sentenza della Corte di giustizia, della quale si dice soltanto essere « vincolante per le parti del procedimento, le quali prendono i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta entro il termine stabilito dalla Corte di giustizia » (art. 8, par. 1). Dal momento che la materia del contendere riguarda la violazione da parte dello Stato dell'art. 3. par. 2 del *Fiscal compact*, è facile ritenere che la sentenza abbia un contenuto misto di accertamento e condanna dello Stato all'adozione dei provvedimenti necessari per "internalizzare" i vincoli finanziari previsti dall'art. 3 par. 1 e introdurre il meccanismo di correzione già esaminato.

Per l'esecuzione della sentenza si riproduce lo schema già visto per l'avvio della fase di cognizione davanti alla Corte di Giustizia. Sono sempre gli Stati contraenti, infatti, ove ritengano che lo Stato convenuto non abbia preso i provvedimenti richiesti dalla Corte di giustizia, a adire nuovamente la Corte « e chiedere l'imposizione di sanzioni finanziarie secondo i criteri stabiliti dalla Commissione europea nel quadro dell'articolo 260 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte di giustizia, qualora constati che la parte contraente interessata non si è conformata alla sua sentenza, può comminarle il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità adeguata alle circostanze e non superiore allo 0,1% del suo prodotto interno lordo » (art. 8, par. 2).

Il meccanismo descritto comporta una sorta « di controllo incrociato orizzontale tra Stati » (97) sul presupposto che, nell'ambito dell'Unione monetaria, ciascuno di essi abbia interesse a che gli altri si dotino di una disciplina interna idonea a mantenere sotto controllo la finanza pubblica (98). La Corte di giustizia, da parte sua, « assume il ruolo di garante ultimo della conformità del processo di revisione costituzionale ai vincoli assunti con il Fiscal Compact », secondo una « tendenza che fa dei giudici non più solo i custodi dei diritti soggettivi ma anche e soprattutto i custodi dell'equilibrio costituzionale degli ordinamenti. Uno degli indici della formazione, anche per specifica influenza del diritto dell'Unione europea, di un vero e proprio “diritto globale” » (99).

Il modello descritto è invero simile a quello previsto dall'art. 259 TFUE, che consente a ciascuno degli Stati membri di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea quando reputi che un altro Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati. Qui vi è però la particolarità che gli Stati non denunciano la violazione del diritto europeo, ma di un Trattato internazionale, ed è quindi più difficile trovare la legittimazione dell'intervento della Commissione e, soprattutto, della giurisdizione della Corte di giustizia. Per superare questa difficoltà si può trarre argomento dalla configurazione della finanza come questione d'interesse comune, per desumerne che quello che gli Stati nazionali fanno valere davanti alla Corte di giustizia non è un interesse nazionale ma un interesse finanziario europeo (100). Tali considerazioni, limitate alla materia finanziaria, non superano tuttavia il problema istituzionale di ordine generale che fa dubitare della legittimazione dell'intervento della Corte di giustizia in caso di inadempimento del *Fiscal compact*. Non sembra, infatti, che, in mancanza di un accordo per modificare il Trattato istitutivo, alcuni Stati membri possano in sostituzione stipulare un Trattato internazionale facendo uso delle istituzioni europee per conferire alle norme pattizie garanzie analoghe a quelle previste

---

(97) M. CLARICH, *I controlli sulle amministrazioni locali e il sistema sanzionatorio*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2014, pp. 378 ss.

(98) Come osserva G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano*, cit., p. 468, « Stati membri diventano così attori del processo costituente nazionale, che viene sottratto al monopolio del popolo sovrano ». Sul fenomeno degli Stati che agiscono oltre i loro confini v. G. DELLA CANANEA, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Bologna, 2009, pp. 16 ss.

(99) A. MANZELLA, *Il governo democratico della crisi*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, cit., p. 134.

(100) R. PEREZ, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal compact*, cit., p. 473.

per i Trattati istitutivi e conseguire i propri obiettivi come fossero obiettivi dell'Unione (101). Se, dunque, la legittimità del Trattato sul *Fiscal compact* non pare poter essere messa in discussione sotto il profilo delle competenze esercitate, discorso diverso vale in relazione al coinvolgimento delle istituzioni europee (soprattutto Commissione e Corte di giustizia) nell'attuazione del patto di bilancio e di controllo sulla sua osservanza da parte degli Stati membri.

### 3.6. *Il completamento della costituzione finanziaria.*

Il quadro della costituzione finanziaria europea dopo la crisi non sarebbe completo senza un breve richiamo a misure che, pur non attenendo direttamente alla gestione del bilancio da parte degli Stati, sono collegate tra loro e interagiscono a vario titolo con i vincoli finanziari sin qui esaminati. Si tratta dei meccanismi di assistenza degli Stati in crisi e dell'Unione bancaria.

#### 3.6.1. *Le misure di assistenza agli Stati in crisi.*

Il varo dei meccanismi di assistenza agli Stati è una conseguenza dell'assenza, nell'impalcatura della *governance* finanziaria europea, di meccanismi per reagire alla crisi del debito sovrano. Da un lato, infatti, la moneta unica non consente agli Stati di ricorrere all'arma dell'inflazione e, quindi, di affrontare autonomamente il problema (102). Dall'altro lato, la *no bail out clause* esclude che l'Unione intervenga in aiuto degli Stati (103). La crisi ha fatto quindi emergere

---

(101) in questo senso paiono convincenti le considerazioni di P. CRAIG, *op. cit.*, pp. 239 s.

(102) G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., p. 12.

(103) La *no bail out clause* è contenuta all'art. 125 TFUE (ex art. 103 TCE), a tenore del quale « L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico ». Secondo l'interpretazione più rigorosa, comunque discussa in dottrina, questa clausola vieterebbe ogni misura di salvataggio di uno Stato membro in crisi; non solo la diretta assunzione di debiti sovrani da parte dell'Unione o di altri Stati membri, ma anche qualsiasi sostegno finanziario sotto forma di prestiti, garanzie, linee di credito, acquisto di titoli pubblici o accettazione degli stessi in garanzia.

l'esigenza a livello europeo di strumenti di contrasto all'insostenibilità del debito pubblico degli Stati (104).

Se in un primo tempo il soccorso degli Stati in crisi è stato operato tramite piani eccezionali (è il caso della Grecia (105)), il perdurare della crisi ha richiesto l'istituzionalizzazione del « Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria » (MESF) (106). L'aiuto del MESF può consistere in un prestito su richiesta o nell'apertura di una linea di credito in favore dello Stato interessato e deve essere giustificato da « un serio deterioramento dell'ambiente economico e finanziario internazionale ». Per destinare ulteriori risorse all'assistenza, gli Stati hanno in seguito dato vita anche al Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF). Istituito nelle forme di una società a responsabilità limitata di diritto lussemburghese di durata triennale, il FESF è un « veicolo speciale » che emette obbligazioni per garantire agli Stati membri in proporzione al loro contributo al capitale della Bce (107).

Tali meccanismi sono stati introdotti sulla base dell'art. 122, par. 2 del TFUE che consente di concedere transitoriamente assistenza finanziaria in caso di circostanze eccezionali e al di fuori del controllo dello Stato (108). Essi prestavano il fianco a due obiezioni di carat-

---

(104) G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità, cit.*, p. 461; come osserva L. BINI SMAGHI, *Morire di austerità, cit.*, p. 65, « le regole di finanza pubblica stabilite nel Patto di stabilità erano considerate sufficienti per evitare bilanci pubblici eccessivi. Per questo non erano stati previsti aiuti per i paesi in difficoltà, eccetto che nei casi di calamità naturali ». Ma — rileva l'A. — « la realtà si è rivelata molto diversa dalle aspettative » dimostrando che « la finanza pubblica può entrare in crisi non solo a causa di scelte politiche sbagliate, bensì in conseguenza di un forte calo impreveduto dell'attività economica, che trasforma il debito privato in debito pubblico ». È questo il caso della Spagna e dell'Irlanda le quali, fino allo scoppio della crisi, avevano registrato disavanzi di bilancio contenuti; le finanze pubbliche di questi Stati sono uscite dalla norma solo dopo lo scoppio della bolla immobiliare, con effetti devastanti sul sistema bancario e sull'economia reale. L'altro aspetto che era stato ignorato in sede europea sino allo scoppio della crisi era la possibilità che un paese con una situazione critica di finanza pubblica perdesse l'accesso ai mercati, con la conseguenza che, non riuscendo più a indebitarsi, non ha più le risorse per pagare la spesa pubblica strutturale (pensioni, stipendi, sanità) e la crisi finanziaria diventa crisi economica e sociale.

(105) Approvato il 2 maggio 2010 dal Consiglio dei ministri delle finanze degli Stati dell'eurozona. Il piano prevede un prestito alla Grecia di 110 miliardi di euro in tre anni, di cui 30 erogati dal Fondo monetario internazionale e 80 a carico degli Stati, a fronte di un programma di austerità e consolidamento del bilancio pubblico nazionale.

(106) Regolamento n. 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010.

(107) Per approfondimenti v. G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano, cit.*, pp. 393 s.

(108) Cfr. M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in questa *Rivista*, 2013, pp. 6-8; G.M. ROBERTI, *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità, cit.*, pp. 207-214; G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità, cit.*, p. 462, cui si rinvia per l'individuazione dei limiti dei meccanismi di soccorso basati sull'art. 122 TFUE. Per una sintesi del dibattito sulla creazione

tere sistematico. In primo luogo, era dubbia la compatibilità del regolamento istitutivo del MESF con il divieto posto dall'art. 125 TFUE, secondo cui l'Unione non risponde e non si fa carico degli impegni assunti dagli Stati. In secondo luogo, era dubbio che l'aiuto agli Stati con esposizione debitoria eccessiva potesse trovare fondamento nell'art. 122, par. 2 TFUE, che consente di intervenire solo laddove l'emergenza da risolvere non sia imputabile agli Stati stessi (109).

Per superare queste difficoltà è stato introdotto un ulteriore paragrafo all'art. 136 del TFUE, secondo cui « gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità » (110). Tale modifica consente di superare le perplessità sulla compatibilità dell'assistenza finanziaria con l'art. 125 TFUE perché adesso è il Trattato stesso a prevedere una deroga al principio generale anti-salvataggi. Inoltre, la nuova disposizione del TFUE fornisce all'assistenza finanziaria una base legale che prescinde dalla imputabilità o meno della crisi allo Stato (111).

A seguito della modifica dell'art. 125 TFUE, gli Stati dell'eurozona hanno stipulato un trattato internazionale (concluso a Bruxelles il 2 febbraio 2012) con il quale hanno istituito del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), un meccanismo a carattere permanente che sostituisce i precedenti sistemi di assistenza finanziaria introdotti sulla base dell'art. 122, par. 2 TFUE.

Dal punto di vista della natura giuridica, il MES è un organismo di carattere intergovernativo con un capitale sottoscritto dagli Stati di

---

di un fondo monetario europeo per aiutare i paesi in crisi v. L. BINI SMAGHI, *Morire di austerità*, cit., pp. 68 ss.

(109) Cfr. M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in questa *Rivista*, 2013, p. 6.

(110) Decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo del 25 marzo 2011. Per la tesi che il paragrafo 3 dell'art. 136 del TFUE costituisce una deroga al generale divieto di *bail out* v. G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, cit., p. 463; E. MOSTACCI, *op. cit.*, pp. 24 s. Per l'idea che l'istituzione del MESF e, poi, del MES non si ponga in contrasto alla *no bail out clause* v. M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea*, cit., p. 15, sulla base di quanto deciso dalla Corte costituzionale tedesca nel caso *Pringle*. In questi termini cfr. altresì L. BINI SMAGHI, *Morire di austerità*, cit., p. 75, dove si osserva che « il Fondo salva Stati è compatibile con il Trattato [...] perché il Trattato vieta di ripianare i debiti di altri paesi ma non di concedere prestiti. Il prestito non è un trasferimento di risorse, se viene rimborsato ».

(111) Cfr. G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano*, cit., p. 397.

700 miliardi. Dispone di una capacità di prestito fino a 500 miliardi di euro. L'assistenza finanziaria può essere erogata tramite diverse modalità: apertura di una linea di credito per il Paese beneficiario (art. 14), ricapitalizzazione ove occorra gli istituti finanziari (art. 15), erogazione di prestiti (art. 16), acquisto dei titoli di Stato degli Stati membri sul mercato primario (art. 17).

Il sostegno allo Stato in crisi è su richiesta ed è subordinato a precise condizioni di politica economica definite in un *memorandum* di intesa negoziato con la Commissione, di concerto con la Bce e, ove possibile, con il Fondo monetario internazionale (112). Particolarmente significativo è che la concessione dell'assistenza finanziaria sia sottoposta alla duplice condizione della ratifica del *Fiscal compact* e della introduzione nella legislazione nazionale dei vincoli finanziari contenuti nello stesso *Fiscal compact* (v. Preambolo del *Fiscal compact*) (113). Inoltre le somme ricavate dalle sanzioni irrogate dalla Corte di giustizia per l'inadempimento dello Stato all'obbligo di trasferire nella propria legislazione i vincoli del *Fiscal compact* sono versate al meccanismo europeo di stabilità (art. 8, par. 2 del *Fiscal compact*).

La scelta di istituire un organismo di carattere intergovernativo tramite un Trattato internazionale, quindi al di fuori del sistema dell'Unione sebbene collegato sotto diversi aspetti (114), è priva di giustificazione dal punto di vista giuridico, dopo la modifica dell'art. 136 TFUE (115); essa inoltre, dato il coinvolgimento delle istituzioni dell'Unione, dà luogo a problemi di inquadramento analoghi a quelli esaminati per il *Fiscal compact*.

La strada seguita è comunque stata ritenuta legittima dalla Corte di giustizia che ha ricondotto le misure di assistenza finanziaria agli Stati membri ai programmi di coordinamento delle politiche economiche e fiscali, ravvisando il fondamento di questi ultimi in un'interpretazione estensiva delle norme del Trattato sull'Unione monetaria.

---

(112) Sulla struttura del MES, le sue funzioni e i suoi limiti sul piano soprattutto della *governance* e dell'*accountability* v. G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, cit., pp. 464-468; C. GOLINO, *op. cit.*, pp. 45-53.

(113) R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, cit., p. 364.

(114) G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, cit., p. 464, dove si osserva che « l'aggancio con le carte fondamentali dell'Unione, la partecipazione riservata agli Stati membri, la complementarietà con la politica monetaria e la *governance* economica comune rivelano la dimensione autenticamente europea di tale organismo, che sarebbe vano occultare dietro l'anodino riferimento alla sua generica dimensione internazionale ».

(115) M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea*, cit., pp. 11 s.

La Corte inoltre ha ritenuto che il MES non viola il divieto di salvataggio posto dall'art. 125 TFUE perché questa disposizione non vieta la concessione di assistenza finanziaria a uno Stato membro che resta responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori, mettendo anche in risalto che le condizioni richieste per l'assistenza hanno un effetto di stimolo dello Stato a una politica di bilancio virtuosa (116).

### 3.6.2. *L'Unione bancaria.*

L'altra risposta di carattere istituzionale alla crisi economica è il progetto dell'Unione bancaria (c.d. *Banking Union*), esposto dalla Commissione europea in un documento del giugno 2012 (117). La *Banking Union* si articola in tre pilastri. Il primo pilastro è costituito dal meccanismo unico di supervisione sulle banche affidato alla Banca centrale europea *Single Supervisory Mechanism*, previsto dal Regolamento UE n. 1024/2013 del Consiglio del 15 ottobre 2013. Il secondo pilastro è costituito dal meccanismo unico per la risoluzione delle crisi bancarie *Single Resolution Mechanism*, previsto dal Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2014. Il terzo pilastro è costituito da misure per l'armonizzazione e il rafforzamento dei sistemi di garanzia dei depositi (118).

---

(116) CGUE, *Pringle c. Government of Ireland*, 27 novembre 2012, C-370/12, su cui E. CHITI, *Il Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, pp. 148 ss.

(117) COMMISSIONE EUROPEA, *Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions*, Brussels, 12.9.2012, com(2012) 511 final.

(118) In tema, oltre alle opere citate nelle note seguenti, v. S. ANTONIAZZI, *Il Meccanismo di vigilanza prudenziale. Quadro d'insieme*, in M.P. CHITI - V. SANTORO, *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016, pp. 175 ss.; Id., *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, 2013; M. GNES, *Il meccanismo di vigilanza prudenziale*, in M.P. CHITI - V. SANTORO, *op. cit.*, pp. 321 ss.; D. SORACE, *I « pilastri » dell'Unione bancaria*, in M.P. CHITI - V. SANTORO, *op. cit.*, pp. 91 ss.; S. CASSESE, *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2014, 1, pp. 79 ss.; M.P. CHITI, *The new banking union. The passage from banking supervision to banking resolution*, in questa *Rivista*, 2014, pp. 1 ss.; L. TORCHIA, *La nuova governance economica dell'Unione europea e l'Unione Bancaria*, in M.P. CHITI - V. SANTORO, *op. cit.*, pp. 53 ss.; V. FERRARO, *Public Law Approaches Towards the European Banking Union: a Focus on the Italian Experience*, in *European Public Law Review*, 2016, pp. 227 ss.; Id., *La risoluzione delle crisi bancarie e gli aiuti di Stato: alcune riflessioni sui principi delineati dalla recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea*, in questa *Rivista*, 1591 ss.; M. LIBERATI, *La crisi del settore bancario tra aiuti di Stato e meccanismi di risanamento e risoluzione*, in questa *Rivista*, 2014, pp. 1339 ss.

Il Regolamento UE n. 1024/2013 (119), relativo al primo pilastro, contiene un elenco di funzioni attribuite alla competenza esclusiva della Banca centrale (art. 4) che, pur avendo carattere tassativo, « abbraccia in realtà tutti gli aspetti più rilevanti dell'attività e dell'organizzazione degli enti creditizi » (120). La Bce ha poteri normativi (121), poteri di amministrazione attiva che si concretizzano in provvedimenti puntuali (122), poteri sanzionatori che ne assicurano l'effettività (123).

Lo spostamento delle competenze in materia di vigilanza bancaria in favore della Banca centrale operato dal Regolamento UE n. 1024/2013 costituisce una svolta epocale (124). Sino ad allora avevano prevalso le resistenze all'accentramento delle funzioni di vigi-

---

(119) La vigilanza riguarda gli enti creditizi di importanza significativa (art. 6, par. 4). La Bce, peraltro, può estendere i propri poteri agli enti creditizi di minore importanza « per garantire l'applicazione coerente di standard di vigilanza adeguati » (art. 6, par. 5). Sul dibattito relativo all'ambito di applicazione dei poteri della Bce, che ha preceduto l'adozione del Regolamento, v. M. CLARICH, *I poteri di vigilanza della Banca centrale europea*, in *Dir. pubbl.*, 2014, pp. 975 ss.

(120) M. CLARICH, *I poteri di vigilanza della Banca centrale europea*, cit., p. 989. Agli Stati membri partecipanti spettano invece, in via residuale, tutti i compiti e poteri non attribuiti espressamente alla Banca centrale europea (art. 1, par. 4).

(121) Può emanare regolamenti, orientamenti o istruzioni generali rivolte alle autorità nazionali competenti in modo da rendere il più possibile omogenea l'applicazione delle regole europee previste per gli enti creditizi (art. 6, par. 5), può adottare regolamenti per organizzare o precisare le modalità di assolvimento dei propri compiti (art. 4, par. 3), adotta il « quadro per l'organizzazione delle modalità pratiche di attuazione » della cooperazione tra Banca centrale europea e autorità nazionali nell'esercizio delle funzioni di vigilanza (art. 6, par. 7).

(122) Rilascia e revoca l'autorizzazione agli enti creditizi, può vietare l'acquisizione di partecipazioni qualificate in enti creditizi (art. 15, par. 2), amplia o restringe il perimetro degli enti creditizi sottoposti ai suoi poteri diretti (art. 6, in particolare, par. 5 lett. b). Inoltre, esercita poteri più specifici di vigilanza nei confronti degli enti creditizi (art. 9 ss.). Può, per esempio, ordinare di detenere fondi propri superiori a quelli minimi allo scopo far fronte a particolari profili di rischi; richiedere il rafforzamento dei dispositivi, dei processi, dei meccanismi e delle strategie; richiedere la presentazione di un piano volto a ripristinare il rispetto dei requisiti richiesti in materia di vigilanza; restringere o limitare le attività e le operazioni e di esigere la cessione di attività che presentano rischi eccessivi per la solidità dell'ente; vietare o limitare la distribuzione di utili agli azionisti; imporre requisiti specifici in materia di liquidità; rimuovere in qualsiasi momento membri del consiglio di amministrazione che non soddisfino i requisiti richiesti dalla normativa europea (art. 16, par. 2).

(123) Art. 18.

(124) Base legale del regolamento è l'art. 127 TFUE, par. 7, che consente al Consiglio di deliberare all'unanimità regolamenti volti ad « affidare alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie, escluse le imprese di assicurazione ». È opinione diffusa che tale base legale sia stata utilizzata fino al limite massimo degli spazi consentiti; ad una interpretazione letterale, infatti, essa sembra consentire solo l'attribuzione di « compiti specifici » in merito alle politiche di vigilanza prudenziale, mentre il regolamento prevede il completo trasferimento alla BCE delle funzioni di vigilanza riservate in precedenza agli Stati. Cfr. M. CLARICH, *I poteri di vigilanza della Banca centrale europea*, cit., p. 982; C. BRESCIA MORRA, *Crisi del debito sovrano e riforma delle istituzioni europee. Un tassello importante: l'Unione bancaria*, in M.R. MAURO e F. PERNAZZA (a cura di), *Il debito sovrano tra tutela del credito e salvaguardia della funzione dello Stato*, Napoli, 2014, p. 260.

lanza bancaria, motivate dal forte impatto politico e istituzionale di poteri che incidono sulla vita dei principali istituti di credito (125). Il Trattato di Maastricht infatti istituiva il Sistema europeo delle banche centrali, ma al tempo stesso ne limitava fortemente il ruolo nella vigilanza bancaria. Tali limiti sono oggi presenti nell'art. 127 del TFUE (*ex art. 105 del Trattato CE*), il quale assegna al Sistema europeo delle Banche centrali (SEBC) il compito molto generico di contribuire a una buona conduzione delle politiche perseguite dalle autorità nazionali competenti in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e di stabilità del sistema finanziario (co. 5). Neppure la complessa architettura della vigilanza finanziaria costruita a livello europeo nel 2010, come prima risposta alla crisi finanziaria del 2007 e 2008, ha comportato il trasferimento della vigilanza bancaria a livello europeo (126); l'Autorità bancaria europea infatti ha il limitato potere di elaborare orientamenti e raccomandazioni rivolte alle autorità nazionali preposte alla vigilanza bancaria (art. 16) e monitorare il funzionamento efficiente, efficace e uniforme dei collegi di queste ultime (art. 21).

Tenuto conto delle forti resistenze tradizionalmente opposte dagli Stati, lo spostamento delle competenze in materia di vigilanza bancaria in favore della Banca centrale è stato possibile solo in quanto gli Stati stessi lo hanno ritenuto strettamente necessario come risposta alle tensioni del mercato dei titoli di debito sovrano dei paesi dell'eurozona (127).

---

(125) M. CLARICH, *I poteri di vigilanza della Banca centrale europea*, cit., p. 983.

(126) Si fa riferimento ai Regolamenti (UE) n. 1093/2010, n. 1094/2010, n. 1095/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, che hanno istituito l'Autorità bancaria europea (EBA), l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali, tutte inserite nel Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF) che include anche il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS), non hanno trasferito a livello europeo la vigilanza bancaria. Sulla istituzione delle autorità europee di vigilanza v. S. DEL GATTO, *Il problema dei rapporti tra la Banca centrale europea e l'Autorità bancaria europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, pp. 1223 ss.

(127) Cfr. M. CLARICH, *I poteri di vigilanza della Banca centrale europea*, cit., p. 975.

Non è questa la sede per analizzare i molteplici profili di intreccio tra la crisi del debito pubblico e le difficoltà degli intermediari. L'intreccio dipende da diversi fattori. In primo luogo, gli Stati a rischio hanno dovuto elevare il tasso di interesse per collocare i propri titoli sul mercato, causando difficoltà a cascata per le banche nel collocamento dei propri strumenti finanziari; il conseguente aumento del rendimento degli strumenti finanziari collocati sul mercato dalle banche ha comportato un aumento dei tassi di interesse richiesti a chi richiede un mutuo, con l'effetto finale di rendere più difficile l'accesso al credito nei paesi il cui debito pubblico è elevato. In secondo luogo, i mercati hanno penalizzato le banche che operano nei paesi con elevato debito pubblico, perché le difficoltà che i Governi avrebbero a intervenire a favore di questi intermediari diminuisce la fiducia nella loro solvibilità. In terzo luogo, il rischio del *default* dello Stato ha comportato una drastica riduzione del valore dei titoli pubblici

Quel che merita di essere posto in rilievo in questa sede è la funzione di prevenzione che la vigilanza accentrata svolge nei confronti della crisi dei debiti sovrani. Bisogna ricordare a questo fine che l'origine della crisi del debito pubblico risiede proprio nell'intervento degli Stati per il salvataggio delle banche. Tra le cause prime dell'esposizione debitoria degli Stati vi è dunque un *deficit* di sorveglianza sugli istituti di credito da parte delle autorità nazionali. In altri termini, la crisi ha rivelato che un'errata valutazione dei rischi da parte del settore bancario può compromettere la stabilità finanziaria di interi Stati membri. L'attribuzione alla Banca centrale europea delle funzioni di vigilanza sugli istituti di credito di maggiori dimensioni mira, tra l'altro, a superare gli atteggiamenti troppo tolleranti da parte dei regolatori di ciascun paese soprattutto nei confronti delle banche nazionali vigilate di maggior dimensione. Essa dunque riduce il rischio delle crisi bancarie e quindi previene ulteriori interventi in soccorso da parte degli Stati a carico del debito pubblico. Di ciò gli Stati membri hanno preso atto soprattutto allorché si è raggiunto il consenso sulla possibilità che il MES effettui operazioni dirette di ricapitalizzazione di istituzioni finanziarie di paesi aderenti in difficoltà sul piano del debito pubblico (accordo del 20 giugno 2013, integrativo del Trattato MES). La disponibilità di ricapitalizzare le banche dei paesi in crisi con soldi "europei" ha infatti come contropartita il potere dell'Unione di vigilare su tali banche (128).

La connessione con la tutela delle finanze pubbliche è ancora più pronunciata nel secondo pilastro dell'Unione bancaria, relativo al meccanismo per la risoluzione delle crisi bancarie.

Il regolamento n. 806/2014 individua come possibile strumento di soluzione della crisi bancaria (oltre alla vendita dell'attività d'impresa, all'ente-ponte e alla separazione delle attività) la riduzione dei diritti dei creditori secondo un preciso ordine di priorità (*bail in*). Con il *bail in* i creditori delle banche possono vedersi ridotti o cancellati i rendimenti, ridotto il valore nominale del credito, oppure potrebbero subire la conversione forzata dei loro titoli in azioni (129).

---

detenuti dalle banche, causando la sofferenza dei loro bilanci. Cfr. C. BRESCIA MORRA, *op. cit.*, p. 257.

(128) C. BRESCIA MORRA, *op. cit.*, p. 258.

(129) Per l'illustrazione del meccanismo v. M. MACCHIA, *L'architettura europea dell'Unione Bancaria tra tecnica e politica*, in questa *Rivista*, 2016, pp. 1592 ss., 1597.

Tralasciando qui gli aspetti tecnici e problematici del meccanismo unico di risoluzione (130), non v'è dubbio che l'idea di fondo sia che il costo della crisi di una banca deve ricadere su azioni e creditori della banca stessa, prima che sulle finanze pubbliche. La regola del *bail in* va dunque annoverata tra gli strumenti di garanzia dei bilanci pubblici in quanto esprime la scelta di allocare il costo delle crisi bancarie sugli azionisti, a protezione delle finanze dello Stato.

### 3.7. Osservazioni conclusive.

Dal punto di vista delle fonti, le riforme intervenute nella *governance* economica europea a seguito della crisi non sono omogenee. Si possono distinguere infatti: « *a*) riforme “interne” al sistema istituzionale dell'Unione, assunte con il tradizionale metodo comunitario (o con varianti non significative); *b*) riforme deliberate con atti internazionali, ma con un impianto strettamente connesso all'UE; *c*) riforme deliberate con atti internazionali e con caratteri nuovi, solo in parte connessi all'UE » (131).

Nonostante la pluralità delle fonti utilizzate, si possono individuare con una certa chiarezza i tre versanti di intervento in cui si articola la strategia messa in campo dall'UE per reagire alla crisi.

Il primo versante di intervento consiste in misure di irrigidimento dei vincoli di finanza pubblica al fine di avvicinare la politica finanziaria degli Stati e favorire comportamenti virtuosi nella gestione del bilancio (*Six Pack*, *Patto Europlus*, *Fiscal compact*, etc). Il

---

(130) Da ultimo F. CAPRIGLIONE, *Luci ed ombre nel salvataggio di quattro banche in crisi. Scritto per il Convegno « salvataggio bancario e tutela del risparmio »*, in *Riv. dir. banc.*, 2/2016, 1 ss., con ampi riferimenti al caso italiano; C. BRESCIA MORRA, *op. cit.*, pp. 266 ss.

(131) M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 2013, p. 185. Cfr. altresì R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, *cit.*, pp. 358 ss.

Osservano E. CHITI - P.G. TEIXEIRA, *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, in *Common market law review*, 2013, pp. 686, 689, cui si rinvia per un esame delle ragioni dell'utilizzo del metodo intergovernativo e per l'analisi delle implicazioni negative di tale scelta con riferimento al rafforzamento e alla legittimazione delle istituzioni dell'Unione, che « *The financial and public debt crisis, in fact, has not been dealt with by combining the Community method with intergovernmental cooperation in the forms laid down by the Lisbon Treaty. Rather, the EU responses to the crisis have been worked out mainly through mechanisms minimizing the role and function of the Community channels and based on a specific form of coordination of national governments* ». Sul tema della legittimazione v. anche E. MOSTACCI, *op. cit.*, pp. 525 ss.; G.M. ROBERTI, *op. cit.*, pp. 221 ss.

secondo versante consiste nell'adozione di misure per fornire assistenza finanziaria agli Stati membri in difficoltà che ne facciano richiesta. Il terzo versante consiste nella promozione dell'Unione bancaria con l'istituzione di un meccanismo unico di vigilanza degli istituti di credito e di un meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie.

Se si adotta il punto di vista della disciplina finanza pubblica, i tre versanti di intervento indicati appaiono intimamente connessi. Il rigore delle politiche finanziarie di bilancio è condizione di accesso agli aiuti (v. Preambolo del *Fiscal compact*), per cui la solidarietà non è tanto (o non è solo) un fine, quanto un mezzo perché gli Stati si pongano nelle condizioni di ridurre il rischio di nuove richieste (e di ridurre l'entità delle richieste). La riforma bancaria costituisce il completamento di questo disegno perché mira ad evitare i fallimenti delle banche e quindi a evitare il realizzarsi di condizioni che richiedono l'intervento dello Stato; intervento che in ogni caso è tendenzialmente precluso, a protezione delle finanze pubbliche sane, dalla regola del *bail in*.

Le riforme successive alla crisi economica comportano non solo una maggiore integrazione economica e fiscale, ma anche un avanzamento del processo costituente europeo nel suo complesso. L'istituzione del MES quale organismo permanente trasforma l'Unione « da comunità di (soli) benefici a comunità (anche) di rischi » (132). Tale condivisione dei rischi ha come sua condizione l'armonizzazione delle Carte costituzionali nazionali richiesta dal *Fiscal compact* e, come contropartita, il diritto di ciascuno Stato di sorvegliare gli altri nel recepimento dei vincoli finanziari a livello costituzionale. La centralità assunta dai vincoli finanziari è dunque il motore di questo processo costituente (133).

---

(132) M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in questa *Rivista*, 2013, p. 3; G. NAPOLITANO, *Il meccanismo europeo di stabilità*, cit., p. 468, il quale osserva che « In termini economici, infatti, le carte costituzionali costituiscono contratti di assicurazione con cui i membri della comunità, in nome del vincolo reciproco che li lega, accettano di fare fronte comune ai futuri rischi ». Di una « *partial and contradictory transformation of the EMU from a "community of mutual benefits" to a "community of mutual benefits and risk-sharing"* » parlano E. CHITI - P.G. TEIXEIRA, *op. cit.*, p. 697.

(133) Secondo A. MORRONE, *op. cit.*, 2, « al di là del valore giuridico, politico simbolico, il patto di bilancio rappresenta il seme di una nuova sfida che riguarda l'Europa e gli Stati membri [...] Partire dal principio del pareggio di bilancio, nel contesto europeo, può rappresentare un'occasione ri-fondativa, per accelerare l'unificazione monetaria verso quella economica e, sullo sfondo, verso quella politica ».

All'avanzare dell'integrazione europea in ambito finanziario corrisponde l'erosione dei corrispondenti spazi di sovranità statale. Per questa ragione in diversi Stati membri sono stati proposti ricorsi nei confronti delle leggi di ratifica del MES e del *Fiscal compact*, basati su profili di costituzionalità o di violazione del diritto europeo (134). In Germania, in particolare, i ricorrenti lamentavano che i vincoli europei violano il diritto dei cittadini alla conservazione delle competenze essenziali del *Bundestag* (più enfaticamente definito anche come diritto del cittadino alla democrazia o alla legittimazione democratica del potere pubblico (135)), desumibile dall'art. 38 GG in materia di diritto di voto. Dopo aver ritenuto il ricorso ammissibile, il *Bundesverfassungsgericht* in sede cautelare ha affermato la compatibilità con la Costituzione tedesca sia del MES che del *Fiscal compact* (136), al tempo stesso individuando alcune condizioni da rispettare nei procedimenti di ratifica (divieto di "svuotamento" dell'autonomia di bilancio, valorizzazione del diritto di informazione del parlamento, etc. (137)) e, in seguito, ha definitivamente respinto i ricorsi avverso le norme di attuazione del MES e del *Fiscal compact*, rilevando che « l'autonomia di bilancio del parlamento federale tedesco è sufficientemente salvaguardata » (138).

Se si assume il punto di vista degli Stati, sarebbe limitativo constatare l'erosione di spazi di sovranità in favore delle istituzioni europee. Accanto a questo importante fenomeno ve n'è un altro che

---

(134) In tema O. POLLICINO, *Qualcosa è cambiato? La recente giurisprudenza delle corti costituzionali dell'est vis à vis il processo di integrazione europea*, in *Dir. un. eur.*, 2012, p. 765; M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in questa *Rivista*, 2013, pp. 12 s.

(135) Cfr. R. CAPONI, *Salvaguardare l'euro con ogni mezzo? Il primo rinvio pregiudiziale della Corte Costituzionale tedesca*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, pp. 474 ss.

(136) Cfr. A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal compact*, cit., e P. RIDOLA, « Karlsruhe locuta causa finita? ». Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa (26 settembre 2013), entrambi in *www.federalismi.it*, n. 18/2012; G. RIVOCCHI, *Il Trattato sul Mes e il Fiscal compact al vaglio del Tribunale Costituzionale Federale e della Corte di Giustizia*, cit., p. 480.

(137) La prima condizione consisteva in una dichiarazione interpretativa del Trattato ESM che chiarisse che il limite massimo di partecipazione della Germania, stabilito a priori, non poteva essere superato senza un preventivo consenso del rappresentante tedesco (in tal senso, la *Declaration on the European Stability Mechanism, agreed on by the Contracting Parties to the ESM*, del 27 settembre 2012). La seconda consisteva in un'informazione adeguata e completa al Parlamento tedesco prima di ogni azione (eccezion fatta per gli acquisti di titoli del debito sovrano sul mercato secondario, per i quali la segretezza è condizione di efficacia).

(138) Bundesverfassungsgericht sentenza BvR 1390/12 del 18 marzo 2014, su cui G. RIVOCCHI, *Il Trattato sul Mes e il Fiscal compact al vaglio del Tribunale Costituzionale Federale e della Corte di giustizia*, cit., p. 487.

si consuma tutto all'interno degli Stati e che dipende dall'impatto delle regole europee sui rapporti tra i poteri pubblici, sulla conformazione e sulla azione degli stessi. « L'effetto più dirompente dell'integrazione europea sul sistema pubblico è [...] oggi dato dai vincoli finanziari imposti dai Trattati, in particolare ai paesi membri dell'Eurozona [...] è di tutta evidenza che questi vincoli finanziari sono destinati a pesare in misura significativa sul perimetro dell'azione pubblica, sui compiti degli apparati burocratici e sulla loro capacità di assolverli adeguatamente » (139).

#### 4. I VINCOLI SOSTANZIALI NELLA COSTITUZIONE FINANZIARIA ITALIANA DOPO LA RIFORMA.

##### 4.1. *Le modifiche introdotte con la legge costituzionale n. 1/2012. Quadro generale.*

In attuazione dell'impegno assunto col *Fiscal compact*, è stata adottata la legge costituzionale n. 1/2012, intitolata « Introduzione del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale », che ha modificato gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione.

L'art. 81 Cost. prevede adesso che « lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico ». L'indebitamento è consentito « solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico », nonché « al verificarsi di eventi eccezionali »; in questa seconda ipotesi è necessaria la « previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti ». Il nuovo testo costituzionale conferma l'obbligo di copertura, ma lo riferisce a « ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte », e quindi comprende anche la legge di bilancio. La determinazione del « contenuto della legge di bilancio », delle « norme fondamentali » e dei « 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 rimessi ad una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nella cornice dei principi definiti con legge costituzionale.

---

(139) G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014, pp. 10 s.

La modifica dell'art. 97 della Costituzione consiste nella introduzione di un primo comma, per il quale « Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico ». L'obbligo è ribadito all'art. 119, comma 1 Cost. per quanto riguarda gli enti locali che, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, devono concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Infine, nel tentativo di rafforzare il ruolo dello Stato come garante ultimo dell'equilibrio della finanza pubblica, è stato modificato l'art. 117 Cost. riportando nell'ambito delle materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato l'armonizzazione dei bilanci pubblici (140).

Ad uno sguardo complessivo, si tratta di un testo di principio. Considerati gli aspetti tecnici della materia non facilmente traducibili nel linguaggio costituzionale, si è preferito rinviare per la definizione più concreta delle nuove regole alla legislazione di attuazione (legge "rinforzata" 24 dicembre 2012, n. 243, prevista dall'art. 81 Cost., da cui pure si ricavano indicazioni importanti sul nuovo assetto costituzionale della finanza italiana) (141).

Sempre in termini generali, occorre osservare che l'espressione « pareggio di bilancio » contenuta nel titolo della l. cost. n. 1/2012, è priva di un significato preciso dal punto di vista tecnico-giuridico dal momento che può indicare un mero pareggio contabile, realizzato con l'iscrizione tra le entrate di risorse da reperire tramite la contrazione di debito pubblico (142). Essa nondimeno è senz'altro evocativa « dell'opzione a favore di una certa politica di finanza pubblica in luogo di altre, in particolare di una politica di riduzione della spesa pubblica e/o di aumento del prelievo fiscale » (143).

Sotto questo profilo la riforma costituzionale segna una svolta nell'approccio della Costituzione alla materia finanziaria: se le regole contenute nel testo originario della Costituzione erano indifferenti al tipo di politiche finanziarie e si limitavano a conformare i processi decisionali (o quantomeno si prestavano ad essere interpretate in

---

(140) Su questo aspetto si rinvia alle considerazioni di W. Giulietti in W. GIULIETTI - M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, in *Dir. e proc. amm.*, 2016, pp. 947 ss. e alla bibliografia *ivi* citata.

(141) L. CASO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge rinforzata*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., p. 474.

(142) A. BRANCASI, *Il pareggio di bilancio in costituzione*, cit., p. 2.

(143) A. BRANCASI, *Bilancio*, cit., p. 178.

questo senso), il nuovo testo intende prescrivere determinate politiche di finanza pubblica in conformità con un approccio analogo a quello del diritto europeo.

Procediamo adesso ad una analisi sintetica delle principali regole della nuova costituzione finanziaria.

#### 4.2. (segue) *l'equilibrio di bilancio*.

L'art. 81 Cost, primo comma, assegna allo "Stato" il compito di assicurare « l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico ». L'espressione "equilibrio" figura anche all'art. 97 Cost., comma 1, secondo cui « le pubbliche amministrazioni assicurano l'equilibrio dei bilanci [...] ».

L'art. 81 riferisce l'impegno all'equilibrio alle entrate e alle spese, l'art. 97 direttamente al bilancio. Non si tratta tuttavia di una differenza sostanziale, dal momento che il bilancio è, per definizione, un atto il cui contenuto tipico è la giustapposizione delle entrate e delle spese (144). Quel che distingue le due enunciazioni sono piuttosto i soggetti impegnati a assicurare l'equilibrio, l'una volta l'intero comparto delle amministrazioni pubbliche e l'altra lo Stato.

La nozione di "equilibrio" impiegata dal testo costituzionale è ancor più generica di quella di "pareggio". Anch'essa potrebbe in astratto indicare un rapporto tra tutte le entrate e le spese, comprensivo delle entrate provenienti dall'indebitamento. In più, mentre il termine "pareggio" indica pur sempre una equivalenza tra le entrate e le uscite, "equilibrio" denota un rapporto tra le due grandezze che può essere anche di differenza (145). Ciò ha fatto ritenere che non viga « tanto una puntuale regola di natura contabile quantitativamente definita, quanto piuttosto un più ampio principio di gestione delle finanze pubbliche »; il che « come ovvio ha delle immediate conseguenze anche sui margini di interpretazione e applicazione del suddetto principio, soprattutto in relazione ad altri, eventuali, principi costituzionali con esso concorrenti attraverso le usuali tecniche del bilanciamento » (146).

---

(144) A. BRANCASI, *Bilancio*, cit., p. 167.

(145) A. BRANCASI, *Il pareggio di bilancio in costituzione*, cit., p. 2.

(146) T.G. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, cit., p. 59.

Occorre comunque circostanziare la nozione di equilibrio accolta dalla Costituzione e a tal fine è necessario individuare le grandezze oggetto del raffronto (c.d. saldi di bilancio) (147) e il rapporto che tra di esse deve sussistere. Fondamentale è il chiarimento che proviene dall'art. 3 della l. n. 243/2012, il quale individua i termini del raffronto, e il rapporto che tra di essi deve sussistere per il conseguimento dell'equilibrio, « in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea » (148).

Se ne desume che le grandezze da prendere in considerazione sono le stesse cui si riferisce il divieto di disavanzi eccessivi, cioè l'indebitamento e l'accreditamento netto del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, corretto degli effetti del ciclo economico e al netto delle misure *una tantum*. La regola da rispettare per il conseguimento dell'equilibrio è decisa annualmente a livello politico nazionale con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, ma tale regola deve essere in condizione di assicurare « almeno il conseguimento dell'obiettivo a medio termine » indicato dal Programma di stabilità; obiettivo che, per gli Stati il cui debito è superiore al 60% del prodotto interno lordo, deve attestarsi, in base al *Fiscal compact*, tra il pareggio e l'avanzo ed un disavanzo non superiore allo 0,5% del PIL.

Tali vincoli possono essere superati in presenza di gravi recessioni economiche e di eventi straordinari fuori dal controllo dello Stato, in conformità alle regole finanziarie europee. In questi casi il Parlamento delibera a maggioranza assoluta delle due Camere, su iniziativa del Governo sentita la Commissione europea.

Nonostante questi aspetti di flessibilità, messo a confronto con il precedente regime, nel quale si era affermata l'interpretazione secondo cui l'art. 81 Cost. avesse soltanto la funzione di coordinare Governo e Parlamento nella decisione sulla spesa pubblica, si può ben dire che « il senso della nuova disciplina costituzionale è di spostare l'attenzione dal problema del rapporto tra il bilancio e le normali leggi a quello della prescrizione di politiche finanziarie

---

(147) Considerato che all'interno di un bilancio pubblico sono rinvenibili molteplici rapporti tra i diversi tipi di entrate e spese, A. BRANCASI, *Bilancio*, cit., p. 170, osserva che sarebbe più corretto parlare, al plurale, di equilibri di bilancio.

(148) Osserva A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio*, cit., p. 2, che la norma « funzionalizza le due regole al rispetto dei vincoli europei e, in questo modo, fissa il criterio da seguire nella loro interpretazione ».

restrittive » (149), nella consapevolezza che « l'argine predisposto dal quarto comma dell'articolo 81 sia stato incapace di prevenire la formazione di crescenti disavanzi annuale di bilancio e l'accumulo di un ingente debito pubblico » (150).

#### 4.3. (segue) *il regime dell'indebitamento.*

L'indebitamento è consentito dalla Costituzione « solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali » (art. 81 Cost., comma 2).

In questo modo la Costituzione, per un verso, stabilisce in termini generali il divieto di ricorrere all'indebitamento (anche per finanziare gli investimenti o, più in generale, nelle fasi favorevoli del ciclo economico al fine di reperire risorse sul mercato per finanziare politiche espansive (151)); per altro verso, individua le eccezioni a questo divieto e quindi introduce elementi di flessibilità in analogia a quanto si è visto con riferimento al principio dell'equilibrio tra entrate e spese (152).

Secondo un'interpretazione rimasta minoritaria, la disposizione indicherebbe due presupposti che devono sussistere cumulativamente per consentire il ricorso all'indebitamento: la fase avversa del ciclo economico e il verificarsi di eventi eccezionali (153). Secondo l'interpretazione prevalente e più condivisibile, invece, l'art. 81 individua due autonome situazioni in presenza delle quali è ammesso l'indebitamento: quella legata allo scopo di « considerare gli effetti del ciclo economico » e quella di far fronte al « verificarsi di eventi eccezionali » (154).

---

(149) A. BRANCASI, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio*, cit., p. 4.

(150) R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., p. 26.

(151) Peraltro, come osserva M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 42, il divieto di finanziare tramite l'indebitamento le politiche espansive nelle fasi favorevoli del ciclo economico non implica che tali politiche siano, in sé, precluse.

(152) A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., p. 5, il quale vede in questa disposizione la conferma dell'obbligo di praticare politiche anticicliche.

(153) Cfr. A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., p. 5, secondo cui è questa l'interpretazione più rispettosa del dato letterale. Anche l'A., però, accede alla tesi contraria dal momento che il diritto dell'Unione europea, espressamente richiamato dall'art. 97 Cost. comma 1, consente di sottrarre al vincolo di bilancio le politiche anticicliche. In termini analoghi C. GOLINO, *op. cit.*, pp. 143-146.

(154) Sul punto si rinvia adesivamente a M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., pp. 42 s.: « È vero che tali ipotesi sono elencate in successione legandole con una "e" anziché con una "o", ma questo, al contrario di quanto è stato ritenuto, non può

In presenza della prima situazione, non è richiesto un procedimento deliberativo particolare per ricorrere all'indebitamento perché la decisione è fondata su un elemento relativamente oggettivo qual è la fase avversa del ciclo economico come definita dall'ordinamento dell'Unione europea.

Diverso è se si ricorre all'indebitamento in presenza di eventi eccezionali, individuati dalla legge di attuazione in « *a*) periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea; *b*) 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 generale del Paese » (art. 6, comma 2, l. n. 243/2002). Considerata la vaghezza dei termini utilizzati anche in sede di attuazione, i limiti più significativi al ricorso all'indebitamento in presenza di "eventi eccezionali" sono proprio quelli di ordine procedimentale.

Sul versante dell'iniziativa governativa, la legge di attuazione prevede che qualora il Governo ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, presenta alle Camere una relazione e una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi di cui al comma 2. Sul versante dell'approvazione parlamentare, la Costituzione richiede il consenso della maggioranza assoluta dei componenti di entrambi i rami del Parlamento. Ad uno sguardo complessivo, si può dire che l'indebitamento « da decisione sostanzialmente libera (una regola di fatto, specie nel contesto poli-

---

ingenerare il minimo dubbio. Subito dopo la congiunzione, infatti, prima della menzione della seconda ipotesi, si legge l'inciso "previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti", che chiarisce senza incertezze che le due ipotesi sono, appunto, due, tant'è vero che solo per la seconda è necessaria la speciale autorizzazione parlamentare (probabilmente da adottare con atto bicamerale non legislativo). Non basta: a tacer d'altro, l'art. 5, comma 1, lett. *d*), della l. cost. n. 1 del 2012, definendo il contenuto necessario della speciale legge prevista dal novellato art. 81, comma 6, Cost., conferma che essa deve definire solo le "gravi recessioni economiche", le "crisi finanziarie" e le "gravi calamità naturali" quali "eventi eccezionali" ai sensi dell'art. 81, comma 2, Cost., dovendo detta legge occuparsi unicamente dell'"indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico" laddove quello funzionale alle politiche anticicliche appartiene all'altra, distinta, ipotesi prevista dalla novellata norma costituzionale ». Cfr. altresì T.G. GIUPPONI, *op. cit.*, pp. 60 s.; A. MORRONE, *op. cit.*, p. 6.

tico italiano) diventa un'eccezione costituzionalmente condizionata » (155).

Si delineano quindi « due ipotesi di possibile ricorso all'indebitamento: una che non abbisogna di autorizzazione parlamentare, ove si tratti di un dato (relativamente) oggettivo, quale può considerarsi l'adeguamento al ciclo economico e un'altra, invece, di tipo più discrezionale, allorquando venga invocata la sussistenza di "eventi eccezionali" e sulla loro attestazione come fondamento idoneo a giustificare il ricorso all'indebitamento vi sia il consenso della maggioranza assoluta dei componenti di entrambi i rami del Parlamento ».

Per quanto riguarda l'indebitamento delle Regioni e degli enti locali, il nuovo testo dell'art. 119 Cost. conferma che le risorse fornite dalle operazioni di indebitamento devono essere impiegate in spese di investimento, aggiungendo che all'indebitamento stesso si può ricorrere « a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio ». A livello regionale, dunque, ad enti in disavanzo devono corrispondere enti in avanzo per pari importo.

La possibilità delle Regioni e degli enti locali di ricorrere all'indebitamento non cambia a seconda dell'andamento negativo o positivo del ciclo economico, in quanto l'art. 119 non fa alcun riferimento a questa forma di flessibilità. L'impossibilità di derogare ai vincoli di saldi nel caso di eventi eccezionali, comporta come pendant che lo Stato, che invece può derogarvi nei limiti anzidetti, deve concorrere, mediante trasferimenti alle Regioni ed agli enti locali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali, nella misura stabilita dai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, in caso di ciclo negativo che abbia avuto effetti sulle entrate e sulle spese.

#### 4.4. (segue) *l'obbligo di copertura.*

L'art. 81 Cost. dispone che « ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte » (comma 3). Due le differenze rispetto al testo precedente con riferimento all'obbligo di copertura; entrambe, peraltro, costituiscono l'adeguamento del

---

(155) A. MORRONE, *op. cit.*, p. 6.

testo costituzionale ad orientamenti della Corte costituzionale. La prima è che la nuova versione dell'art. 81 non si accontenta che le coperture siano "indicate", ma richiede che leggi di spesa vi provvedano. In questo modo si vuole rafforzare la necessità della copertura, nonché richiedere che essa sia certa e attendibile, secondo quanto più volte affermato dalla Corte costituzionale. La seconda è che le coperture devono riguardare i "nuovi e maggiori oneri", ad indicare che le coperture non devono riguardare solo le maggiori spese ma anche le minori entrate (156).

La novità più rilevante riguarda i rapporti tra l'obbligo di copertura e la legge di bilancio. Con la riforma è stata abrogata la previsione che vietava al bilancio di prevedere nuove spese e imponeva la copertura di « ogni altra legge » (art. 81, comma 4). Il nuovo testo prevede che « ogni legge » deve provvedere alla copertura dei maggiori oneri, cosicché la legge di bilancio non può farvi eccezione (157). Per effetto della soppressione del divieto di prevedere nuove spese, in altri termini, il bilancio diventa una legge « materialmente normativa » ed è pertanto coerente che anch'esso sia sottoposto all'obbligo di copertura.

#### 4.5. (segue) *l'art. 97 Cost.*

Va infine preso in considerazione il disposto dell'art. 97, primo comma, per il quale « le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico » (158).

(156) G. RIVOCCHI, *Legge di bilancio e leggi di spesa*, cit., p. 416.

(157) G. RIVOCCHI, *Legge di bilancio e leggi di spesa*, cit., p. 418.

(158) Osserva P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in *federalismi.it*, 2012, pp. 16 s. che « Benché il vincolo sia riferito ai singoli enti in relazione ai rispettivi bilanci, il richiamo ad assicurare un equilibrio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni sembra implicare la necessità di un concorso dei singoli enti alla stabilità finanziaria del complessivo settore pubblico. Si tratta di un obbligo che postula che ciascun ente debba raggiungere una situazione di equilibrio del proprio bilancio e che esigenze di contenimento del debito esistente e/o di risposta a shock esogeni possano comunque rendere necessari sforzi aggiuntivi di miglioramento del conto complessivo delle pubbliche amministrazioni da ripartire secondo le esigenze di coordinamento di finanza pubblica ». Per questa tesi anche G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, pp. 695 ss. Cfr. altresì C. GOLINO, *op. cit.*, p. 150; F. GOISIS, *Il problema della natura e della lucratività delle società in mano pubblica alla luce dei più recenti sviluppi dell'ordinamento nazionale ed europeo*, in *Dir. Econ.*, 2013, p. 68.

Secondo un'opinione, l'art. 97 sarebbe norma « generale e portante » della nuova costituzione finanziaria (159). Secondo un'altra opinione, invece, si tratterebbe più che altro di una norma di chiusura con « la funzione di generalizzare l'obbligo dell'equilibrio di bilancio, estendendolo a tutte le pubbliche amministrazioni non immediatamente riconducibili né allo Stato (vincolato con la revisione dell'articolo 81), né alle autonomie territoriali (vincolate con la revisione dell'articolo 119) » (160).

Di certo, l'art. 97 esprime, estendendoli a tutte le amministrazioni, i due principi-cardine della nuova costituzione finanziaria: l'equilibrio dei bilanci, da un lato, e la sostenibilità del debito pubblico, dall'altro (161), e chiarisce che entrambi devono essere assicurati « in maniera corrispondente all'ordinamento europeo » (162). Quindi a buon titolo può essere considerata la disposizione più significativa, nel senso di esemplare, della costituzione finanziaria vigente.

Il richiamo al diritto europeo nel testo dell'art. 97 significa innanzitutto che « tanto l'equilibrio di bilancio quanto la sostenibilità del debito appartengono al novero delle decisioni che lo Stato italiano deve condividere con le istituzioni europee e, in particolare, che devono essere assunte in modo idoneo ad assicurare l'effettività delle prescrizioni europee » (163). Inoltre, quando stabilisce che l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico devono essere perseguiti « in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea », l'art. 97 recepisce anche gli elementi di flessibilità che sono

---

(159) A. MORRONE, *op. cit.*, p. 5; T.G. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, *cit.*, p. 58.

(160) P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012*, *cit.*, pp. 16 s.

(161) C. GOLINO, *op. cit.*, p. 147.

(162) A. MORRONE, *op. cit.*, p. 5.

(163) A. MORRONE, *op. cit.*, p. 5. La legge di attuazione conferma in più punti questa interpretazione, prevedendo meccanismi di valutazione della sostenibilità del debito pubblico che operano in coerenza con i criteri europei. L'art. 4, comma 2, prevede che « i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscono obiettivi relativi al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo coerenti con quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione europea ». L'art. 5 stabilisce che « qualora il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo superi il valore di riferimento definito dall'ordinamento dell'Unione europea, in sede di definizione degli obiettivi di cui all'articolo 3, comma 3 [sono gli obiettivi del saldo del conto consolidato, articolati per sottosettori, tali da assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo], si tiene conto della necessità di garantire una riduzione dell'eccedenza rispetto a tale valore in coerenza con il criterio e la disciplina in materia di fattori rilevanti previsti dal medesimo ordinamento ».

contenuti nella *governance* finanziaria europea (164). Letta alla luce del richiamo al diritto europeo, quindi, la previsione dell'art. 97, che a prima vista potrebbe sembrare più perentoria, si pone in una linea di ideale continuità con quanto stabilito dall'art. 81, comma 1, che prevede che l'equilibrio tra le entrate e le spese deve essere perseguito tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Infine, oltre che ribadire i principi della riforma e la loro connessione (rilevante soprattutto in sede interpretativa) con il diritto europeo, l'art. 97, primo comma, rafforza « la portata e l'incidenza del diritto dell'Unione sulla legalità dell'amministrazione » (165) incidendo sul piano delle fonti dell'organizzazione e dell'azione amministrativa nel senso che « le pubbliche amministrazioni italiane, almeno allorquando sono chiamate ad assicurare "l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico" (ma è evidente che si tratta di obbiettivi trasversali, che inevitabilmente intersecano tutta la loro attività), sono tenute ad agire "in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea" » (166).

Detto questo in termini generali, il principale problema interpretativo posto dall'art. 97 Cost. attiene alla individuazione delle pubbliche amministrazioni che sono tenute, in termini aggregati, ad assicurare la sostenibilità del debito e l'equilibrio dei bilanci (167). La legge di attuazione stabilisce che sono « pubbliche amministrazioni » ai sensi dell'art. 97 Cost. « gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale » (art. 2, comma 1, l. 24 dicembre 2012, n. 243).

Ora, la normativa in materia di contabilità e finanza pubblica sin dal 2005 ha conferito all'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) il compito di redigere annualmente un elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato al fine di « assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in

---

(164) P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012*, cit., pp. 16 s.

(165) G. RIVOSECCHI, *Legge di bilancio e leggi di spesa*, cit., p. 418.

(166) N. LUPO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge « rinforzata » o « organica »*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., p. 430.

(167) *Amplius* W. GIULIETTI - M. TRIMARCHI, *op. cit.*, pp. 930 ss.; pp. 696 ss.; G. BOTTINO, *op. cit.*, pp. 696 ss.

sede di Unione europea » (168). Si deve quindi ritenere che le pubbliche amministrazioni interessate dai vincoli finanziari previsti dall'art. 97 Cost., ossia quelle che devono essere tenute in considerazione in termini aggregati per verificare il rispetto dell'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, sono i soggetti che figurano nell'elenco redatto annualmente dall'ISTAT.

Nella compilazione dell'elenco, l'ISTAT impiega i criteri indicati nel Sistema europeo dei conti nazionali e regionali « SEC95 » previsto dal Regolamento CE n. 2223/96 del 25 giugno 1996 del Consiglio; in relazione ai dati trasmessi a partire dal 1° settembre 2014 applica il « SEC10 » (Regolamento Ue n. 549/2013), elaborato in sostanziale continuità con il Regolamento del 1996. Il sistema europeo dei conti nazionali ruota intorno alla nozione di “unità istituzionale”, definita come « un'entità economica caratterizzata da autonomia di decisione nell'esercizio della propria funzione principale », e pone le premesse per la determinazione di una nozione trasversale di pubblica amministrazione ai fini dell'applicazione dei vincoli finanziari (169).

#### 4.6. *Considerazioni sulla decisione di modificare la Costituzione tra sovranità finanziaria e vincoli europei.*

È opinione condivisa dagli interpreti che l'Italia non avesse l'obbligo giuridico di modificare la propria costituzione in modo da introdurre vincoli finanziari in conformità all'ordinamento euro-

---

(168) Art. 1, comma 5, l. 30 dicembre 2004, n. 311, il quale prevedeva che la spesa complessiva delle amministrazioni indicate nell'Elenco non potesse « superare il limite del 2 per cento rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, come risultanti dalla Relazione previsionale e programmatica ». Ciò al fine di « assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione europea, indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria e nelle relative note di aggiornamento ». Cfr. S. DEL GATTO, *Sistema “Sec 95” ed elenco Istat. Sull'incerto confine della sfera pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, pp. 960 ss.; M. DI LULLO, *Soggetti privati « pubbliche amministrazioni » ai sensi delle norme di contabilità e finanza pubblica*, in *Foro Amm-CdS*, 2013, pp. 3579 ss.

Nell'ottica di un rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica interna, inoltre, le amministrazioni pubbliche individuate dall'ISTAT « concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità » (art. 1, comma 1, della l. 31 dicembre 2009, n. 196).

(169) Per la descrizione del sistema e le ricadute sulla definizione finanziaria della pubblica amministrazione, nonché per l'identificazione dei caratteri principali di questa definizione, sia consentito il rinvio a W. GIULIETTI - M. TRIMARCHI, *op. cit.*, pp. 930 ss.

peo (170). Gli obblighi giuridici di adeguamento della disciplina nazionale contenuti nel *Six Pack* (direttiva n. 2011/85/EU dell'8 novembre 2011) e, soprattutto, nel *Fiscal compact* non imponevano la riforma della disciplina costituzionale del bilancio (171). L'impegno assunto dagli Stati sottoscrittori del *Fiscal compact*, infatti, è di introdurre il pareggio di bilancio « 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 » (172). La riforma costituzionale era dunque una opzione, rispetto alla quale il Trattato indicava soltanto una preferenza. Il “rispetto fedele” delle nuove disposizioni avrebbe potuto essere garantito dagli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., anche alla luce della loro interpretazione ad opera della giurisprudenza costituzionale, in stretta connessione con un'adeguata riforma della legislazione finanziaria ordinaria e dei regolamenti parlamentari (173).

La decisione di riformare la Costituzione in recepimento della disciplina europea sui vincoli finanziari ha dunque natura politica e si colloca all'interno di un preciso contesto economico, caratterizzato da un lato dalle pressioni della Banca centrale e, dall'altro, dall'esigenza di lanciare un segnale forte ai mercati con riferimento alla solvibilità del debito pubblico italiano (174). Come ogni decisione politica, la riforma costituzionale si presta a considerazioni di opportunità, sulle quali non si intende indugiare (175).

È interessante osservare, tuttavia, che la decisione in questione è sì politica, ma influenzata dal diritto. Infatti, se è vero che il *Fiscal*

---

(170) G.L. TOSATO, *op. cit.*, p. 6.

(171) In precedenza, altri obblighi di adeguamento della normativa interna erano previsti dal Patto Euro Plus del 2011 (allegato alle conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011): ma, a prescindere dal carattere non vincolante di un accordo concluso dai governi senza ratifica parlamentare, il Patto Euro Plus lasciava agli Stati membri la scelta definitiva sul tipo di atto da adottare, limitandosi a richiedere il recepimento delle regole UE con uno strumento « vincolante » e « sufficientemente forte » (ad esempio costituzione o normativa quadro); cfr. G.L. TOSATO, *op. cit.*, p. 6.

(172) M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., pp. 22-27. A riprova di questa osservazione, l'A. richiama la decisione del *Conseil constitutionnel* francese n. 2012-653 DC del 9 agosto 2012, dove è affermato espressamente che il *Fiscal Compact* non impone « che si proceda ad una revisione della Costituzione ».

(173) T. F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, cit., p. 54.

(174) M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., pp. 22-27 G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale*, cit., pp. 7-18, il quale peraltro osserva condivisibilmente che in Italia si è « proceduto con un sistema misto, basato su di una legge costituzionale e una legge “rinforzata” di attuazione ».

(175) Per alcune valutazioni, G. PISAURO, *op. cit.*, pp. 81 ss.

*compact* non obbliga gli Stati a introdurre la regola del pareggio in Costituzione, è anche vero che li impegna a introdurre « disposizioni vincolanti e di natura permanente — preferibilmente costituzionale — o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito » che prevedono l'obbligo del bilancio in pareggio. Soprattutto, gli Stati firmatari si sono assoggettati ad un controllo reciproco e a un potere sanzionatorio della Commissione e della Corte di giustizia, per il caso di inosservanza di questo impegno. L'introduzione in Costituzione del pareggio di bilancio, pur non essendo un atto di ottemperanza ad obblighi europei, è dunque un "laccio" che l'Italia si è data per rispettare vincoli assistiti da un apparato sanzionatorio di carattere giuridico (176).

Proprio in quanto non imposta dal diritto europeo, nella riforma costituzionale italiana si potrebbe vedere la rivendicazione dell'appartenenza della materia del bilancio (e della finanza pubblica più in generale) alla sovranità statale. In un'ottica sostanziale, però, essendo stata varata su sollecitazione del diritto europeo e per rispondere a problemi di ordine globale, la riforma costituzionale italiana conferma la dimensione sovranazionale che la "sovranità finanziaria" ha ormai assunto da tempo (177). Del resto, l'erosione della sovranità statale in materia finanziaria, sino alla perdita dell'autonomia di bilancio degli Stati, si inserisce nel più ampio fenomeno della cessione della sovranità in favore di organismi internazionali (178). Di questo processo rappresenta nondimeno uno degli snodi più delicati, perché « *gouverner c'est dépenser* » (179). Non è casuale, dunque, che essa non sia stata tanto « frutto di un'avoca-

---

(176) J. ELSTER, *Ulisse e le sirene. Indagini sulla razionalità e l'irrazionalità*, Bologna, 1979, 86 s.

(177) C. GOLINO, *op. cit.*, pp. 191 ss.; A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Giurcost.org*, 2012, 10; V. CERULLI IRELLI, *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, *cit.*, il quale, riferendosi al divieto di disavanzi eccessivi contenuto nel Trattato di Maastricht, osservava « una vera e propria rivoluzione nel governo della finanza pubblica da parte degli Stati membri dell'Unione e delle loro articolazioni interne; ché essi, pur conservando la piena discrezionalità nelle decisioni circa l'allocazione delle risorse, hanno perso la disponibilità circa la determinazione dei saldi complessivi, i quali devono rispettare i parametri stabiliti in sede europea, salvo negoziarne con le autorità europee l'articolazione; e sono sottoposti, in caso di violazioni, a complesse procedure di controllo che possono dare luogo ad esiti sanzionatori ». Concludendo che « per i Paesi dell'Eurosistema, alla rinuncia alla sovranità monetaria si somma la perdita della sovranità di bilancio ».

(178) Cfr. R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, *cit.*, pp. 349 s.: nell'attuale panorama istituzionale globale la discussione sulla cessione di sovranità degli Stati a organismi sovranazionali è da considerarsi superata, trattandosi di un dato ormai acquisito; oggi il problema da porsi è piuttosto « *di come governare e tenere insieme i diversi sistemi* ».

(179) M. DUVERGER, *Finances publiques*, Paris, 1968, p. 238.

zione unilaterale di funzioni, derivante dalla partecipazione degli Stati al processo di integrazione europea », quanto « frutto di accordi e patti stipulati tra gli Stati e l'Unione, con i quali sono stati previsti benefici finanziari ai paesi in difficoltà, in cambio di limitazioni dei poteri di decisione finanziaria, a volte consistenti » (180).

Se dunque è eccessivo parlare di una cessione di sovranità verso l'esterno (181) — dovendosi discorrere piuttosto di una “sovranità condivisa” tra Stati e Unione (182), in quanto i primi svolgono un ruolo fondamentale anche nell'*enforcement* dei vincoli europei di bilancio (si pensi al diritto di adire la Corte di giustizia per mancata ottemperanza da parte di un altro Stato alle prescrizioni del *Fiscal compact*); ovvero di una sovranità “a fisarmonica”, nel senso che « gli Stati che rispettano le regole del sistema fruiscono dell'autonomia che il sistema stesso gli riconosce; quelli che la violano, la perdono, almeno qualora richiedano il sostegno dei partner » (183) — di certo l'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione sottopone il potere politico nazionale a limiti inediti, considerato che le decisioni sulla spesa tradizionalmente sono state assunte all'interno del circuito Parlamento-Governo.

#### 4.7. (segue) *sul carattere innovativo o meno della riforma costituzionale rispetto alla diretta operatività dei vincoli europei.*

La diretta derivazione dal diritto europeo pone la questione se i vincoli finanziari introdotti nella Costituzione abbiano aggiunto qualcosa ai vincoli che l'Italia dovrebbe comunque rispettare per effetto della diretta applicabilità del diritto dell'Unione.

(180) R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, cit., 352, pp. 355 s.

(181) Considerato, per un verso, che gli Stati « occupano tuttora una posizione di centralità nel processo di integrazione comunitaria. Non solo perché essi sono pure sempre i “signori dei Trattati”, ma anche perché definiscono in notevole misura tempi e ruoli della normazione comunitaria » e, per altro verso, che le vicende internazionali e comunitarie hanno costituito una spinta di fatto e non un vincolo giuridico alla revisione costituzionale, non essendovi alcun obbligo di matrice europea in tal senso: M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., pp. 22-27.

(182) A. RUGGERI, *op. cit.*, p. 11, il quale osserva condivisibilmente che « sta di fatto che sul modo di essere dei rapporti in parola pesa la consapevolezza che tener fede agli impegni contratti al piano sovranazionale è condizione per la perdurante appartenenza ad organizzazioni senza le quali gli Stati ritengono di non potere avere praticamente futuro. Come dire che preferiscono un presente caratterizzato da una sovranità “limitata” (se così vogliamo eufemisticamente chiamarla) ad un futuro che potrebbe voler dire... nessuna sovranità e nessuno Stato »; E. MOSTACCI, *op. cit.*, p. 528.

(183) G.M. ROBERTI, *op. cit.*, p. 225.

Al riguardo è stata espressa l'opinione che le modifiche apportate alla Costituzione con la l. cost. 1/2012 sono prive di carattere innovativo, trattandosi della reiterazione di vincoli finanziari contenuti in fonti europee che operano per forza propria all'interno del diritto nazionale (184). Del resto, si è osservato che la riforma costituzionale non conferisce alle disposizioni europee una forza giuridica di cui sarebbero altrimenti sprovviste: in base a consolidati principi desunti dagli artt. 11 e 117 Cost., infatti, le norme europee occupano una posizione di primato rispetto a quelle nazionali, incontrando il solo limite dei principi fondamentali e inderogabili della Costituzione (c.d. contro-limiti) (185).

Si tratta di rilievi ineccepibili dal punto di vista del sistema delle fonti del diritto, dai quali tuttavia non si può tuttavia desumere l'irrelevanza della riforma costituzionale.

Il punto è che il diritto europeo non prevede conseguenze giuridiche sugli atti e sulle omissioni degli Stati per la violazione delle regole sul bilancio. Le procedure di accertamento e sanzione delle eventuali infrazioni degli Stati membri alla disciplina di bilancio affidate alla Commissione e al Consiglio, oltre a scontare le difficoltà connesse al funzionamento di un organo intergovernativo come il Consiglio stesso, non prevedono infatti il potere delle istituzioni di imporre modifiche alla legislazione nazionale, ma solo l'applicazione di sanzioni pecuniarie di dubbia efficacia (186). Sul versante giurisdizionale, la Corte di giustizia ha sì competenza a pronunciarsi sull'interpretazione e sulla validità della disciplina europea in materia finanziaria, ma non può, per espressa previsione dell'art. 126, par. 10, TFUE, accertare e sanzionare le infrazioni commesse in materia dagli Stati membri, se non quelle relative all'obbligo di immettere le regole di bilancio nel diritto interno preferibilmente a livello costituzionale (art. 8 *Fiscal compact*) (187). In quest'ultima ipotesi, peraltro, la inottemperanza alla pronuncia della Corte « comporta soltanto il rischio di una sanzione pecuniaria, non superiore allo

---

(184) G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale*, cit., pp. 18 s., il quale osserva che la normativa europea di bilancio è contenuta in fonti di diritto dell'Unione (Trattati, regolamenti, direttive) e in un accordo internazionale (*Fiscal compact*). Si tratta di norme che operano per forza propria nell'ordinamento italiano in quanto i Trattati, le direttive e l'accordo internazionale sono stati recepiti infatti con apposite leggi di esecuzione, mentre i regolamenti sono, per loro natura, atti direttamente applicabili.

(185) G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale*, cit., pp. 19-21.

(186) G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale*, cit., p. 22.

(187) G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale*, cit., pp. 22 s.

0,1% del PIL dello Stato condannato, ma non determina la diretta illegittimità degli atti o delle omissioni a questo imputabili » (188).

La riproposizione a livello costituzionale dei vincoli finanziari europei fornisce alla Corte costituzionale i parametri per sindacare le leggi sotto il profilo della congruenza agli obiettivi di finanza pubblica, colmando la carenza di giurisdizione della Corte di giustizia (189). L'impatto della riforma dunque è dirompente, quantomeno in potenza, perché da un sistema in cui la violazione delle regole sul bilancio non comporta conseguenze giuridiche sugli atti dello Stato (190) si passa a un sistema in cui il mancato rispetto del vincolo di bilancio può dar luogo all'invalidità degli atti che ne sono causa (191).

Le conseguenze della riforma costituzionale sul piano sistematico non si arrestano peraltro sul piano del controllo delle leggi.

(188) M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 30.

(189) Cfr. G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale*, cit., pp. 21, 23 s., il quale richiama la logica dei sistemi giuridici integrati a rete e osserva che la collaborazione tra soggetti appartenenti ad ordinamenti diversi ma collegati « è tanto più necessaria con riguardo alla disciplina di bilancio », considerate le carenze dei mezzi di garanzia europei. Quali sedi e strumenti per « una proficua collaborazione », l'A. indica le procedure del semestre europeo, laddove può realizzarsi quel « dialogo economico » che il *Six Pack* prevede soltanto per i rapporti tra le istituzioni europee; lo stesso Consiglio, entro il quale i Governi nazionali possono attivarsi; la Conferenza interparlamentare sulla *governance* economica e finanziaria, istituita ai sensi dell'art. 13 del *Fiscal compact*, nell'ambito della quale i parlamentari nazionali possono concordare con i parlamentari europee azioni comuni da sottoporre alla Commissione e al Consiglio. In termini metodologici, infine, vale il rilievo che « Il dialogo, per sua natura, non può svolgersi in una sola direzione; deve essere uno strumento di *moral suasion* reciproca. Consente indubbiamente alla Commissione e al Consiglio di premere sugli organi nazionali per il puntuale rispetto dei vincoli di bilancio. Ma deve anche servire agli organi nazionali per indirizzare la politica economica e finanziaria dell'Europa verso obiettivi di crescita e non solo di rigore; per far valere i margini di flessibilità che pur esistono nella normativa di bilancio e che la Commissione tende a trascurare o minimizzare; per vigilare affinché le "country-specific recommendations" tengano in debito conto le situazioni e le esigenze particolari di ogni singolo Paese ».

(190) In linea teorica si potrebbe obiettare che, a Costituzione inalterata, comunque vi sarebbe stato un controllo sugli atti in quanto i giudici ordinari avrebbero potuto disapplicare le disposizioni nazionali confliggenti o incompatibili con i vincoli finanziari europei. Sarebbe tuttavia agevole replicare che la disapplicazione dell'atto normativo, per il suo carattere di decisione con effetti solo *inter partes*, non costituisce un rimedio adeguato alla violazione dei vincoli finanziari da parte della legislazione nazionale.

(191) M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 30. In termini analoghi A. BRANCASI, *Bilancio*, cit., p. 179, il quale osserva che la giurisdizione della Corte costituzionale, conseguenza della modifica della Carta, è una « soluzione che potrebbe essere vista come succedanea alla modifica del Trattato ed all'estensione della giurisdizione della Corte di giustizia all'osservanza del divieto di disavanzi eccessivi e del Patto di stabilità ».

Per l'opinione che la riforma costituzionale supplisce alle carenze della *governance* dell'Unione nell'attuazione dei vincoli finanziari G.L. TOSATO, *op. cit.*, p. 23; G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *rivistaaic.it*, 2011, pp. 1 ss. Del resto che l'Unione europea si avvale degli apparati nazionali per l'attuazione delle proprie norme non è una novità, né un tratto caratteristico della materia finanziaria: v. L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, 2007.

Proprio la giustiziabilità davanti alla Corte costituzionale dei vincoli finanziari costituisce infatti lo stimolo per ulteriori dinamiche istituzionali a livello interno. Si stabilisce in particolare un vincolo diretto per il Parlamento che, sotto il controllo della Corte, è indotto a legiferare nella direzione del rispetto delle regole europee sull'equilibrio del bilancio. Ciò ha conseguenze che trascendono la materia finanziaria o della contabilità pubblica perché innesca, o dovrebbe innescare, una legislazione che, animata dall'esigenza della riduzione della spesa, determina una rimodulazione dell'organizzazione amministrativa e altera l'equilibrio dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione.

In conclusione, la posizione di primato che il diritto europeo occupa nella gerarchia delle fonti non avrebbe potuto determinare un coinvolgimento delle istituzioni nazionali nel perseguimento degli obiettivi finanziari di matrice europea comparabile a quello prodotto dalla riforma costituzionale. Più che nella presunta maggiore intensità dei vincoli rispetto a quelli previsti dal diritto europeo (192), l'impatto della riforma costituzionale si apprezza dunque sul piano delle trasformazioni istituzionali che ne sono conseguenza, le quali non derivano dal diritto europeo ma appunto dalla costituzionalizzazione di vincoli finanziari di tipo prescrittivo.

##### 5. IPOTESI DI LAVORO PER UNO STUDIO SULL'INFLUENZA DEI VINCOLI FINANZIARI SUI RAPPORTI TRA AMMINISTRAZIONE E SOCIETÀ.

Il diritto costituzionale e la contabilità di Stato sono certamente i due settori del diritto pubblico sui quali incide più direttamente la riforma della Carta. Ma è da chiedersi in quale misura e sotto quale aspetto anche il diritto amministrativo, quale disciplina dell'organizzazione e dell'attività amministrativa, nonché quale regola del rapporto tra cittadini e amministrazione, ne sia interessato.

In un primo senso i vincoli di origine europea sulla finanza pubblica incidono sul diritto amministrativo interno perché indirettamente richiedono di riformare l'amministrazione nazionale. Una chiara percezione del legame tra obblighi finanziari e riforme ammi-

---

(192) Per valutazione di questo tipo v. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 28, secondo cui « i vincoli europei alle scelte di bilancio degli Stati membri sono assai meno rigidi di quanto comunemente si pensi e — soprattutto — sono affidati a procedimenti sanzionatori segnati da ampia discrezionalità politica ».

nistrative si ha leggendo le raccomandazioni del Consiglio discusse nel semestre europeo 2013 (193) che hanno accompagnato la chiusura della procedura di infrazione per *deficit* eccessivo nei riguardi dell'Italia (194). L'Unione chiede innanzitutto di « dare tempestivamente attuazione alle riforme in atto adottando in tempi rapidi le disposizioni attuative necessarie, dandovi seguito con risultati concreti a tutti i livelli amministrativi e con tutti i portatori d'interesse e monitorandone l'impatto ». Prima che al legislatore, il monito è diretto al livello amministrativo: quel che si richiede è una maggiore attenzione rispetto al passato nell'attuazione delle riforme, dimodoché esse pervengano a “risultati concreti” (195). In questo senso, il tema dei vincoli finanziari pone al centro dell'attenzione il fattore istituzionale, ossia l'amministrazione in quanto tale, più che il diritto amministrativo come insieme di regole, giacché « le proiezioni Ocse di crescita a dieci anni [...] sono [...] condizionate dalle riforme non in sé ma “in quanto attuate” » (196).

Oltre alla prospettiva delle riforme (197), quel che sembra meritare attenzione è il processo di riorganizzazione dei rapporti tra amministrazione e società che la costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio innesca. Si può individuare un doppio movimento:

---

(193) Commissione europea, Bruxelles 29 maggio 2013, COM (2013) 362 final, *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017*. Cfr. R. PEREZ, *La chiusura della procedura d'infrazione per deficit eccessivi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, pp. 884 ss.

(194) Commissione europea, Bruxelles 29 maggio 2013, COM (2013) 385 final, *Decisione del Consiglio che abroga la decisione 2010/286/UE sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Italia*. Cfr. R. PEREZ, *La chiusura della procedura d'infrazione per deficit eccessivi*, cit., pp. 882 ss.

(195) Ciò in base all'osservazione che « Nonostante siano state adottate importanti riforme per rafforzare la sostenibilità di bilancio e stimolare la crescita, la loro piena attuazione rimane problematica e vi è spazio per ulteriori interventi. Per varie misure fondamentali proposte mancano ancora l'approvazione o le disposizioni attuative, ed esiste il rischio che i diversi livelli amministrativi non diano seguito uniforme alla loro applicazione concreta. Permangono debolezze considerevoli nell'efficienza della pubblica amministrazione in termini di norme e procedure, qualità della *governance* e capacità amministrativa, con conseguenti ripercussioni sull'attuazione delle riforme e sul contesto in cui operano le imprese » (considerando 10, Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia, cit.).

(196) M. DE BENEDETTO, *Diritto amministrativo e crescita economica*, in *Dir. econ.*, 2014, 198, dove peraltro si osserva condivisibilmente che la spinta verso le necessarie riforme non deve far velo al fatto che « occorre ragionevolmente ridimensionare le aspettative verso il ruolo che il diritto amministrativo può giocare, quale fattore di stimolo alla crescita economica senza, però sottovalutare la possibilità che questo possa ostacolarla, di volta in volta, contribuendo a generare una cattiva regolazione, un enforcement inadeguato, un contenzioso eccessivo ».

(197) Si rinvia al quadro offerto, a livello comparato, da G. NAPOLITANO, *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, pp. 611 ss., 634.

innanzitutto nel senso della ridefinizione dei limiti esterni dell'amministrazione in rapporto alla società; e, in secondo luogo, verso la ridefinizione concettuale delle pretese degli individui nei confronti del settore pubblico. Questi profili ovviamente meritano uno studio apposito e qui possono essere enunciate soltanto alcune ipotesi di lavoro.

A) Quanto al primo movimento, occorre considerare che la dottrina italiana tradizionale concepisce l'interesse pubblico come l'interesse individuato da una legge e affidato in cura ai pubblici poteri e ritiene che il legislatore sia libero nella individuazione degli interessi pubblici stessi (198). Conseguenza di questa impostazione è che, quanti più interessi pubblici il legislatore individua, tanto più sono i compiti dell'amministrazione e più complessa la sua organizzazione. La legge può costituire un numero potenzialmente infinito di interessi pubblici. Infinita, quindi, è anche la possibilità di espansione della sfera pubblica: ossia la proliferazione dei compiti e dei centri decisionali.

La Costituzione italiana del 1948 pone alcuni limiti alla pubblicizzazione degli interessi da parte del legislatore ordinario, ad esempio vietando la qualificazione come enti pubblici dei sindacati (art. 39) e dei partiti politici (art. 49), così come il rilievo pubblico delle confessioni religiose (art. 19). Più in generale, il riconoscimento delle libertà fondamentali equivale al riconoscimento che le attività corrispondenti soddisfano interessi dei singoli non riconducibili ad una dimensione collettiva e soprattutto ad una dimensione pubblica.

Nel complesso, tuttavia, la Costituzione affida al legislatore un ampio programma di riforma della società da realizzarsi anche attraverso l'apparato amministrativo, nel momento in cui « impone di organizzare un sistema di sicurezza sociale (art. 38), una scuola pubblica per tutti gli ordini e gradi (art. 33), un sistema di assistenza per i cittadini inabili al lavoro e sprovvisti di mezzi necessari per vivere (art. 38); impone allo Stato di tutelare l'ambiente, l'ecosistema, i beni culturali (art. 117), la maternità, l'infanzia, la gioventù (art. 31): qualifica come interessi pubblici interessi che in altri temi venivano soddisfatti in ambito privato (pensioni, istruzione) o addi-

---

(198) È questa una concezione formale dell'interesse pubblico che sostituisce quella più antica secondo cui come interessi pubblici andrebbero considerati i fini istituzionali dello Stato: quei fini cioè che lo Stato possiede in quanto tale. Tale avvicendamento è un portato dell'affermarsi del principio democratico: gli interessi pubblici sono tali in quanto individuati dalla legge, perché la legge è espressione dell'organo rappresentativo.

rittura non venivano identificati come interessi da tutelare (ambiente, ecosistema) » (199). Inoltre, tramite l'art. 41, la Costituzione consente alla legge di indirizzare e coordinare a fini sociali una attività corrispondente ad una libertà individuale, ossia l'attività economica costituente esplicazione della libertà di iniziativa economica (200).

La recente previsione dell'equilibrio di bilancio nell'art. 97 Cost., primo comma, richiede di cambiare la prospettiva. Si tratta di una disposizione che si rivolge in primo luogo al legislatore perché, se è vero che è il comparto delle amministrazioni a dover assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese, è vero anche che è il legislatore a doverlo mettere nelle condizioni di fare ciò. Come disposizione rivolta al legislatore, l'art. 97 nella nuova versione comporta l'introduzione a livello costituzionale interno di un limite alla pubblicizzazione degli interessi, con i conseguenti riflessi in termini di sindacato sulle leggi da parte della Corte costituzionale.

Tale limite si traduce in una necessaria riduzione della sfera pubblica, tanto sotto l'aspetto organizzatorio, quanto sotto l'aspetto funzionale, con la conseguente rimessione alla società di alcuni dei compiti tradizionalmente affidati ai pubblici poteri (201). Non è un caso che le raccomandazioni dell'Unione europea vanno nel senso della riduzione della sfera pubblica (202).

Il vincolo derivante dall'art. 97 Cost. per il legislatore è un vincolo non rigido ma elastico, tendenziale. Non comporta che vi sia un numero chiuso di interessi che possono essere pubblicizzati, ma introduce un limite alla pubblicizzazione di carattere trasversale in quanto la previsione di interessi pubblici non può dar luogo a squilibri finanziari.

Si tratta peraltro dell'allineamento della nostra costituzione, per via della disciplina sulla finanza pubblica, ad un processo messo in

---

(199) G. CORSO, *op. cit.*, pp. 182 s.

(200) G. CORSO, *op. cit.*, pp. 182 s.

(201) Sulla riduzione delle risorse finanziarie come fattore di dismissione delle funzioni amministrative e, in ultima analisi, di riduzione della c.d. « sfera pubblica » v. M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000, pp. 195-197.

(202) L'Italia deve « assicurare la corretta attuazione delle misure colte all'apertura del mercato nel settore dei servizi; eliminare le restrizioni che sussistono nei servizi professionali e promuovere l'accesso al mercato, ad esempio, per la prestazione dei servizi pubblici locali, dove il ricorso agli appalti pubblici dovrebbe essere esteso (in sostituzione delle concessioni dirette); portare avanti l'attivazione delle misure adottate per migliorare le condizioni di accesso al mercato nelle industrie di rete » (*Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia*, cit.).

atto dal diritto europeo, sin dai trattati istitutivi, e coerente con la concezione che lo stesso ha degli apparati amministrativi (203). Nel TFUE gli interessi pubblici sono individuati in chiave di limiti alla operatività delle regole del mercato e sono tendenzialmente tipici. Ad esempio, la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali può essere limitata per motivi di moralità pubblica, ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica (artt. 36, 54 n. 3, 52 TFUE), per tutelare la salute e la vita delle persone, per proteggere il patrimonio artistico (art. 36 TFUE) o per esigenze di tutela ambientale (art. 11 TFUE); la libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali può essere limitata per motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza e sanità pubblica (art. 45 n. 3 TFUE) (204).

Accanto a questi divieti di creazione di interessi pubblici, i quali operano nei settori dei traffici giuridici corrispondenti con le quattro libertà economiche fondamentali, si pone un limite trasversale, sia pur elastico, che consiste nel divieto di disavanzi pubblici eccessivi (art. 104). Le limitazioni che il Trattato « impone agli Stati membri nell'uso del denaro si risolvono in una limitazione dell'intervento pubblico e quindi in un tendenziale arresto del processo di crescita degli interessi pubblici o addirittura nell'avvio di un processo opposto di riduzione degli interessi pubblici » (205).

---

(203) Cfr. G. CORSO, *Funzione amministrativa e costituzione europea*, in A. CELOTTO, *Processo costituente e diritti fondamentali, Atti del convegno organizzato dal Centro di Eccellenza in diritto europeo, Facoltà di Giurisprudenza Università degli Studi Roma Tre, 14 febbraio 2004*, Torino, 2004, p. 73. Cfr. altresì ID., *Attività amministrativa e mercato*, in *Riv. giur. quadr. dei pubblici servizi*, 1999, pp. 7 ss.

(204) Nella giurisprudenza della Corte di giustizia si registra una tendenza espansiva di alcuni interessi pubblici, utilizzati per giustificare deroghe al mercato anche in settori diversi da quelli in cui sono stati in origine previsti, accompagnata da una tendenza restrittiva in relazione ad altri interessi pubblici, la cui operatività come deroghe al mercato viene tendenzialmente circoscritta (Per questa notazione M. LOTTINI, *Il mercato europeo. Profili pubblicistici*, Napoli, 2010, pp. 176 ss., cui si rinvia anche per l'esposizione della giurisprudenza). In ogni caso, l'indicazione contenuta nel TFUE degli interessi che giustificano un intervento pubblico di correzione alle dinamiche del mercato non è tassativa, perché l'applicazione delle regole del mercato può essere derogata per tutelare « esigenze imperative a carattere generale ».

Queste aperture riscontrabili nella giurisprudenza non significano tuttavia che gli Stati membri sono tendenzialmente liberi di introdurre misure amministrative a tutela di interessi pubblici. Per un verso, infatti, la Corte di giustizia si riserva lo scrutinio circa la necessità e proporzionalità di queste misure. Per altro verso, esiste un ambito molto vasto di interessi che in nessun caso secondo il diritto comunitario possono giustificare l'intervento pubblico. Soprattutto, l'interesse pubblico che si pone come limite al mercato è un interesse che « non può essere legato alla soddisfazione di esigenze di tipo economico; è, invece, un interesse che deve essere riconducibile ai diritti fondamentali riconosciuti, sia a livello nazionale (Carte costituzionali dei singoli Stati membri) che europeo (Carta europea dei diritti fondamentali), ovvero che deve essere riconosciuto, esso stesso come diritto fondamentale: es., la libertà di espressione e di riunione »: M. LOTTINI, *op. cit.*, pp. 177, 195-198.

(205) G. CORSO, *Manuale, cit.*, p. 185.

Imponendo una selezione degli interessi pubblici, la nuova formulazione dell'art. 97 Cost. riflette un mutato modo di concepire l'amministrazione in sé e l'amministrazione in rapporto alla società, e i relativi compiti del legislatore. L'enunciazione dei principi di legalità, buon andamento ed imparzialità nel testo originario della norma esprimeva la fiducia del costituente nei confronti del legislatore, chiamato a disciplinare l'organizzazione e l'attività degli enti pubblici, nonché nei confronti della stessa pubblica amministrazione. Nel disegno costituzionale originario, l'amministrazione non era un "problema", piuttosto un "valore", o quantomeno un'entità neutra che, orientata a certi principi, diventava "valore". Tanto è vero che la Costituzione, come si è visto, con l'eccezione delle riserve di legge e di giurisdizione a garanzia delle libertà fondamentali (artt. 13, 14, 15, 16 Cost.), non poneva limiti all'espansione dell'amministrazione, sia sotto il profilo della moltiplicazione dei centri di potere (espansione organizzativa) sia sotto il profilo della moltiplicazione dei compiti (espansione funzionale).

Il testo costituzionale vigente, invece, sembra preoccuparsi in prima istanza dell'amministrazione come "problema" o "disvalore", dell'amministrazione come causa dello squilibrio dei bilanci e della insostenibilità del debito pubblico (206). La diffidenza, peraltro, non è espressa solo nei riguardi dell'amministrazione, ma anche nei confronti della legislazione sull'amministrazione: per questo al legislatore si richiede, prima ancora che di organizzare i pubblici uffici in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, di "costruire" una pubblica amministrazione che sia in condizione di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

L'immagine dell'amministrazione che la Costituzione riformata restituisce all'interprete è connessa ad una concezione della società come luogo alternativo di realizzazione degli interessi pubblici. Se l'amministrazione è percepita in primo luogo un disvalore, un male, sia pur un male necessario, è coerente muovere nel senso della sua riduzione. Ma questa riduzione della sfera pubblica è connessa all'espansione della sfera privata, sul presupposto che l'interazione

---

(206) Si può condividere sul punto la posizione di M. ALLENA, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche complesse: orientamenti tradizionali versus obblighi internazionali*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, pp. 1602 ss., secondo cui dall'art. 97 Cost. traspare « la consapevolezza, da parte del Costituente, della debolezza dell'apparato amministrativo e della necessità, dunque, di interventi legislativi e amministrativi che a ciò pongano rimedio ».

sociale possa soddisfare gli interessi pubblici come, e forse meglio (se non altro, a costi più ridotti) degli apparati statali, o comunque pubblici. Una interazione sociale che, a seconda della cultura politica di riferimento, si svolge prevalentemente all'esterno o all'interno del mercato (fino ad identificarsi con esso).

B) La riforma costituzionale non incide soltanto sui limiti esterni dell'amministrazione, nel senso di richiedere una riduzione della sfera pubblica rispetto a una espansione della società, ma anche nei rapporti tra amministrazione e cittadino che si trattengono nell'area idealmente dominata dalla prima (207).

La premessa di questo ulteriore svolgimento è l'acquisizione del costo dei diritti sociali, e quindi del loro carattere finanziariamente condizionato (208). Una premessa che dovrebbe essere comunemente accolta, ma che invece viene messa spesso in discussione.

Secondo R. Dworkin, « i diritti individuali sono assi pigliatutto politici in mano ai singoli » (209): lo Stato non può limitarsi ad invocare una ragione qualsiasi per rifiutarne la tutela. L'idea inespressa è che nei diritti di questo tipo è in qualche misura compresa la pretesa alla loro esistenza: dietro ai singoli diritti vi è, per usare l'espressione di S. Rodotà, il « diritto ad avere diritti » (210).

Al riguardo S. Holmes e C.R. Sunstein hanno osservato criticamente che « se l'immagine dei diritti come “assi pigliatutto” è perfettamente compatibile con l'idea che a volte i diritti si trovano a confliggere con altri diritti e anche con altri interessi pubblici, tanto che è spesso necessario bilanciarli in sede giudiziaria, essa disconosce l'idea che i diritti non possono avere carattere assoluto perché la loro concreta applicazione dipende dal mettere tempestivamente a disposizione dei funzionari che hanno il compito di farli valere le risorse pubbliche necessarie, per definizione limitate » (211).

La teoria dei diritti come « assi pigliatutto » e l'ipostatizzazione di un « diritto ad avere diritti » trascurano il problema del costo dei diritti. Di un « diritto ad avere i diritti » si potrebbe parlare solo se le

---

(207) Sul tema, con riferimento specifico ai rapporti tra l'equilibrio di bilancio e la tutela della salute, v. G. URBANO, *Equilibrio di bilancio e governance sanitaria*, Bari, 2016, pp. 109 ss.

(208) Per questa definizione F. MERUSI, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, 28; G. CORSO, *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, cit., in A. DI BLASE, *Convenzioni sui diritti umani e Corti nazionali*, Roma, 2014, pp. 275 ss.

(209) R. DWORKIN, *The Philosophy of Law*, Oxford, 1977.

(210) S. RODOTÀ, *Il diritto ad avere diritti*, Roma-Bari, 2012.

(211) S. HOLMES - C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000, p. 107.

risorse necessarie per garantire i diritti fossero illimitate: in quella situazione ideale, infatti, la rivendicazione dei diritti potrebbe imporre politiche di distribuzione delle risorse pubbliche tali da garantire l'esistenza di tutti i diritti reclamati. Ma poiché nella realtà le risorse sono limitate, la distribuzione delle risorse necessaria a garantire i diritti è necessariamente rimessa ad una scelta politica, per cui non tutti gli interessi possono divenire diritti.

Secondo Holmes e Sunstein, tutti i diritti hanno un costo nel senso che impegnano risorse pubbliche. Il costo dei diritti sociali è più evidente e corrisponde grosso modo al valore delle prestazioni che i pubblici poteri erogano in favore dei cittadini. Il costo dei diritti di libertà si percepisce con maggiore difficoltà e consiste nelle risorse necessarie a finanziare l'apparato pubblico preposto al controllo e alla tutela dei diritti.

La circostanza che entrambe le specie di diritti abbiano un costo tuttavia non consente di negare la distinzione, che riguarda sia la struttura sia il costo dei diritti in questione.

Dal punto di vista strutturale, i diritti sociali sono diritti di credito: crediti che gli individui vantano nei confronti dei pubblici poteri. In particolare, sono crediti nei confronti del legislatore, quanto alla previsione del diritto; crediti nei confronti dell'amministrazione, quanto alla soddisfazione del diritto. La fonte del credito è, nel primo caso, la Costituzione; nel secondo, la legge. La struttura dei diritti di libertà è invece quella dei diritti assoluti. Vero è che anch'essi spesso presuppongono l'esistenza di un contesto giuridico che consenta di esercitarli, nonché di una organizzazione che ne sanzioni la violazione. Ma ciò ha a che fare con la positività del diritto, non con la sua struttura. Sotto il profilo strutturale, rileva che il titolare di questi diritti li esercita direttamente: soddisfa il proprio interesse attraverso il proprio comportamento, riconosciuto dall'ordinamento in termini di liceità, senza bisogno di una azione positiva dei poteri pubblici.

Trattandosi di pretese ad una prestazione pubblica, ciò che costa dei diritti sociali è la loro soddisfazione, o se si preferisce il loro stesso esercizio. Ciò che costa dei diritti di libertà è la loro tutela quando ne è impedito l'esercizio. Sotto il profilo del costo, i diritti di libertà (c.d. diritti pubblici subbietivi) sono accostabili ai diritti che nascono dal contratto: anche il contratto costa allo Stato solo quando una parte si rifiuta di eseguire la prestazione e quindi conviene l'altra davanti al giudice. Conseguenza che i diritti sociali costano di più dei diritti di

libertà. Il costo dei diritti di libertà coincide sostanzialmente con il costo delle istituzioni preposte a sanzionarne la violazione. Il costo dei diritti sociali, invece, è la somma del costo delle istituzioni preposte a soddisfarli e delle prestazioni oggetto dell'adempimento.

Stante la connessione evidente tra risorse pubbliche e diritti in generale, ma soprattutto con i diritti sociali, sembra corretto riconoscere alla previsione dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito nell'art. 97 una influenza analoga a quella che hanno avuto i principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, previsti dallo stesso art. 97 Cost. Entrambi, come è ben noto, sono formalmente riferiti alla organizzazione amministrativa ma nel tempo hanno assunto un ruolo cardine nella definizione delle posizioni soggettive dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, attraverso l'estensione della portata applicativa dell'articolo 97 dall'organizzazione all'attività.

In altri termini, «l'inserimento in quel contesto dell'obbligo dell'equilibrio del bilancio e della sostenibilità del debito pubblico viene ad avere una rilevanza non soltanto perché vieta all'amministrazione comportamenti non virtuosi, ma perché pone a livello costituzionale un principio, l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, appunto, che è in grado di influire anche sui rapporti tra cittadino e amministrazione [...] Il rapporto fra la pretesa del singolo e a che l'amministrazione si comporti correttamente nei suoi confronti e le previsioni di cui all'art. 97 Cost. conformano, perciò, la posizione soggettiva, che si troverà disciplinata, a livello addirittura di principi costituzionali, alla stessa esigenza che il debito pubblico non sia reso insostenibile » (212).

Occorre dunque verificare, sia pur nei termini generalissimi consentiti dal carattere del presente lavoro, in che senso la previsione dell'equilibrio di bilancio conformi i diritti sociali come situazioni giuridiche soggettive.

---

(212) C.E. GALLO, *Contabilità pubblica e posizione soggettiva dei cittadini*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, vol. I, Napoli, 2013, pp. 219 s., che, avvalendosi della teoria istituzionale della pluralità degli ordinamenti, aggiunge: « il passaggio del principio dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito dalle regole ordinarie della contabilità pubblica, contenute in legge o addirittura in discipline regolamentari, alla Carta Costituzionale, fa sì che la prescrizione, originariamente di ordinamento speciale, diventi una prescrizione di ordinamento generale; se, in precedenza, era l'amministrazione in quanto tale a dover rispettare la regola, oggi la regola si impone anche ai cittadini che vengano in contatto con l'amministrazione ». Cfr. altresì G. BOTTINO, *op. cit.*, pp. 692 ss.

L'osservazione da cui partire è che, proprio in ragione del costo della prestazione necessaria alla soddisfazione del diritto sociale a fronte della scarsità e della limitatezza delle risorse e della pluralità dei compiti pubblici, il titolare del diritto sociale non possiede la garanzia della realizzazione dell'interesse sottostante al diritto. Ciò vale indipendentemente, come è ovvio, dalla previsione in costituzione della regola dell'equilibrio di bilancio.

L'incertezza circa la soddisfazione dell'interesse sottostante è alla radice delle difficoltà che solitamente si incontrano nella costruzione dei diritti sociali come veri e propri diritti soggettivi, in quanto secondo l'opinione dominante non esiste diritto soggettivo se l'ordinamento non garantisce al titolare la realizzazione della propria pretesa (213).

In realtà questi dubbi sembrano mal riposti in quanto l'esistenza del diritto deve essere distinta dalla garanzia del diritto stesso (214) (o meglio, dalla garanzia dell'interesse (215)). Se dunque il diritto esiste a prescindere dalla (garanzia della materiale) realizzazione dell'interesse sottostante (216), i diritti sociali previsti dalla Costituzione sono diritti soggettivi e la decisione del legislatore di non riconoscerli, come la decisione dell'amministrazione di non soddisfarli non dimostra l'inesistenza del diritto, ma ne integra la violazione.

Emerge quindi il grande paradosso dei diritti sociali. Per un verso, diritti che i poteri pubblici non possono sempre garantire, in

---

(213) Si rinvia all'ampia discussione intorno alla qualificazione dogmatica dei diritti sociali svolta da L.R. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2013, pp. 61 ss.

(214) L. FERRAJOLI, a cura di E. VITALE, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 11.

(215) Il diritto soggettivo è la situazione di vantaggio in cui viene immesso un soggetto dalla norma che attribuisce valore ad un fatto (un comportamento altrui) qualificandolo in termini di dover-essere. Tuttavia, poiché il dover essere non è una necessità oggettiva ma una esigenza interna al sistema giuridico che deve fare i conti con la storia, ciò che il meccanismo normativo assicura è la produzione dell'effetto (e quindi la costituzione del diritto), ma non anche la concreta messa in atto del comportamento realizzativo dell'interesse (cosiddetta componente di fatto dell'effetto).

(216) Del resto, anche nei rapporti tra privati la tutela del credito trova il proprio limite nel patrimonio del debitore: il debitore garantisce con tutto il proprio patrimonio, e non oltre (art. 2740 cod. civ.). Nei rapporti con i pubblici poteri, però, la misura della garanzia del credito è rappresentata solo da una porzione del patrimonio del creditore. Ciò non dipende da un privilegio del potere pubblico, quanto dal fatto che, mentre il privato è *dominus* del proprio patrimonio, sicché può decidere in autonomia di esporlo anche integralmente alla pretesa creditoria del terzo, le istituzioni pubbliche detengono risorse per esercitare funzioni di cui non è destinatario un singolo (sicché il patrimonio pubblico non gli può essere integralmente trasferito), ma la collettività.

ragione del loro costo a fronte della limitatezza delle risorse e della pluralità dei compiti propri dell'apparato. Per altro verso, diritti esistenti che in questo modo i poteri pubblici violano, crediti che il debitore non può soddisfare ma di cui non può negare l'esistenza o disfarsi.

La costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio contribuisce a superare questo paradosso, riportando il dibattito su un piano di maggiore franchezza.

L'introduzione in costituzione della regola dell'equilibrio di bilancio, che vale anche nei rapporti tra amministrazione e cittadino, comporta infatti che il condizionamento finanziario sia intrinseco al diritto sociale quale situazione giuridica soggettiva prevista dalla norma. Nell'assetto costituzionale precedente, posto che la mancata garanzia del diritto integra la sua violazione e non ne determina l'inesistenza, la carenza di fatto delle risorse immetteva in una situazione paradossale di sistematica violazione dei diritti sociali. Adesso invece il diritto sociale come situazione soggettiva ha una estensione limitata, nel senso che si muove nell'ambito del pareggio di bilancio; la limitazione del diritto non è una questione di fatto, attinente alla garanzia materiale della realizzazione dell'interesse, ma è una questione giuridica, attinente alla produzione dell'effetto giuridico costitutivo del diritto: non esiste il diritto sociale se la prestazione necessaria a soddisfarlo comporta una violazione del pareggio tra entrate e uscite.

Il superamento del paradosso di diritti esistenti ma sistematicamente violati per carenza materiale delle risorse tramite la previsione dell'equilibrio di bilancio a prima vista comporta l'arretramento della posizione del cittadino in quanto l'area dei diritti sociali si riduce. In realtà l'assetto prevalente ingenerava tra i creditori la falsa convinzione che la pressoché totalità delle violazioni dei diritti sociali potesse essere evitata e, per altro verso, spingeva il debitore a soddisfare quanto più possibile il credito: probabilmente a discapito di altri creditori, certamente a discapito dei creditori futuri (217).

---

(217) Cfr., nella dottrina amministrativistica, G. CORSO, *Categorie giuridiche e diritti delle generazioni future*, in F. ASTONE - F. MANGANARO - A. ROMANO TASSONE - F. SAIITA, *Cittadinanza e diritti delle generazioni future (Atti del Convegno di Copanello, 3-4 luglio 2009)*, Soveria Mannelli, 2010, pp. 9 ss., e gli altri contributi raccolti nel volume.